

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gestión del Riesgo de Desastres

**Estrategia de reducción de riesgos de desastres con enfoque étnico
diferencial para los pueblos indígenas Awá y Pastos, en el
departamento de Nariño, Colombia**

Jesús Andrés Velásquez Sánchez

Tutora: Carolina Portaluppi Castro

Quito, 2018



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo, Jesús Andrés Velásquez Sánchez, autor de la tesis intitulada “**Estrategia de reducción de riesgos de desastres con enfoque étnico diferencial para los pueblos indígenas Awá y Pastos, en el Departamento de Nariño, Colombia**” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en Gestión de riesgo de desastres en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 03 de enero de 2018

Firma: Jesús Andrés Velásquez Sánchez

RESUMEN

Esta investigación aporta elementos para la construcción de una estrategia de reducción de riesgos de desastres con enfoque étnico diferencial para los pueblos indígenas Pastos y Awá del departamento de Nariño. Teniendo en cuenta que este territorio posee una gran diversidad tanto en aspectos naturales como culturales, lo cual hace necesario identificar aspectos de su cultura y que se pueden encontrar en conflicto con el discurso institucional de la gestión del riesgo.

Para esto se requiere conocer los imaginarios y percepciones de las comunidades indígenas, en un país donde la política pública de gestión de riesgos es orientada principalmente bajo un enfoque genérico y positivista, y que en apariencia podrían considerarse antagónicos. Pero, para una adecuada gestión del riesgo se debe hallar puntos de encuentro y de articulación. Para tal fin, se busca ampliar el concepto de gobernanza en la gestión del riesgo y comprender conceptualmente que cada modelo de desarrollo engendra su propio modelo de riesgos.

Metodológicamente se utilizan métodos cualitativos que permiten conocer las particularidades de las comunidades, así como acercarse a los actores que no han tenido voz. Un análisis comparativo permite identificar elementos de la cultura que influyen en la construcción de los imaginarios y de las percepciones, para luego ser articulados con las fases de la gestión del riesgo.

Como resultado se indican una serie acciones que pueden aportar a una adecuada gestión del riesgo de desastres y que involucran los aspectos sociales y culturales de las comunidades indígenas de los pueblos Awá y Pastos, bajo unos pilares de gobernanza, participación y articulación, los cuales se articulan con objetivos de una propuesta ideal para una adecuada gestión del riesgo.

Palabras claves: *Reducción del riesgo, Estrategia, Gobernanza, Gestión comunitaria del riesgo, Étnico.*

DEDICATORIA

A todas las personas que me han colaborado con su voz de aliento y apoyo. A mis padres que desde el cielo siguen mis éxitos profesionales como propios, a mis amigos por su apoyo y comprensión, Álvaro Obando, Diego Mejía y a todos los demás, que la vida nos siga aportando buenos momentos.

AGRADECIMIENTOS

Un agradecimiento especial a todas las personas que han permitido que esta investigación se pueda hacer realidad, a las comunidades indígenas Awá y Pastos, que permitieron acercarme a sus conocimientos

Tabla de contenido

INTRODUCCION.....	10
Capítulo primero.....	15
ACERCAMIENTO A LA GESTIÓN DEL RIESGO Y LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL.....	15
1.1 El desarrollo local, étnico y cultural.....	15
1.2 Conceptualizar la amenaza, la vulnerabilidad y riesgo de desastres.	19
1.3 La construcción social del riesgo, origen y desarrollo del concepto.	22
1.4 El espacio geográfico y la percepción del riesgo.	24
1.5 La gestión comunitaria del riesgo.....	26
1.6 La gobernanza y los procesos de participación en la gestión del riesgo.	29
Capítulo segundo	34
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE CONTEXTOS POLÍTICOS, GEOGRÁFICOS Y CULTURALES.....	34
2.1 Marcos internacionales de la gestión del riesgo de desastre	34
2.2 La gestión del riesgo de desastre en Colombia, análisis de un proceso.	40
2.3 Contexto geográfico, fundamento de su percepción	43
Capítulo tercero	48
LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE LOS IMAGINARIOS DE LAS COMUNIDADES AWÁ Y PASTOS.....	48
3.1 Imaginarios y percepciones de la comunidad Awá frente al riesgo en su entorno.	50
3.1.1 El temblor	53
3.1.2 Trueno.....	55
3.1.3 Piawá – gente de río.....	56
3.2 Imaginarios y percepciones del pueblo Pastos frente al riesgo su entorno. ..	57

3.2.1 Ley Natural.	59
3.2.2 Leyes de la Naturaleza.....	59
3.3 Elementos y factores que aportan a una adecuada gestión del riesgo con un enfoque étnico diferencial.....	60
3.3.1 Para la comunidad Awá.	60
3.3.2 Para la comunidad de los Pastos.	62
Capítulo cuarto	66
LA REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES CON UN ENFOQUE ÉTNICO DIFERENCIAL.....	66
4.1 Puntos de encuentro entre la gestión del riesgo institucional y los elementos culturales de los grupos étnicos.	67
4.1.1 Autonomía	70
4.1.2 Minga de Pensamiento.....	73
4.1.3 Minga de Trabajo.....	74
4.1.4 Justicia Propia	75
4.1.5 Guardia Indígena.....	76
4.2 Objetivos y acciones para una adecuada reducción de riesgo de desastres en las comunidades indígenas Awá y Pastos	78
4.2.1 Aumentar el conocimiento del riesgo con un enfoque étnico-territorial.....	80
4.2.2 Mejorar los procesos de planificación y prevención de riesgos de desastres en territorios con presencia de grupo étnicos.	81
4.2.3 Establecer un sistema de respuesta ante emergencias y desastres en territorios con presencia de grupos étnicos.	82
4.2.4 Establecer mecanismos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción con un enfoque étnico, que reduzca el impacto sociocultural.....	83
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFIA	89

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Puntos de encuentro entre la gestión del riesgo institucional y elementos culturales de las comunidades étnicas de Awá y Pastos.	69
--	----

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1.Mapa de localización de los pueblos indígenas en el departamento de Nariño.	45
Imagen. 2. Representación conceptual de la Estrategia de Reducción con enfoque étnico diferencial.	77

INTRODUCCION

La gestión del riesgo de desastres en Colombia se puede considerar como un proceso relativamente nuevo, aunque se indica que a nivel de Latinoamérica el país es un marco de referencia gracias a los múltiples eventos de desastres que ha tenido que afrontar, principalmente en las últimas tres décadas, donde se ha puesto a prueba las capacidades de las instituciones para afrontar estos eventos. Más, sin embargo, en los ámbitos locales las debilidades institucionales son evidentes e indican serios sesgos que afectan la calidad de los procesos en la gestión del riesgo de desastres.

Colombia es un territorio supremamente diverso, tanto en sus aspectos naturales como de su población. Otra característica evidente, es el centralismo administrativo y político, lo cual ha generado una muy marcada desigualdad social y de ocupación del territorio. Bajo estas premisas, el departamento de Nariño es una muestra significativa de ello, en él se concentran diferentes tipos de población con características culturales disimiles en un espacio geográfico excepcional. En estas características de diversidad se ha desarrollado desde el nivel central una política nacional de gestión del riesgo de desastres, la cual se debe analizar desde una postura crítica a fin optimizar su aplicación.

El tránsito de la normativa colombiana hacia la gestión del riesgo de desastres no ha pasado por un necesario tamizado conceptual, se evidencia que ha sido producto de las respuestas hacia eventos significativos de la naturaleza, por esta condición, se ha afianzado en los aspectos reactivos de la gestión del riesgo con una fuerte influencia de las ciencias duras que tratan de explicar los fenómenos naturales y su predicción. Estos sesgos positivistas ha sido una limitante en lo que se podría considerar una *adecuada gestión del riesgo de desastres* por centrarse en el estudio de las amenazas y en la condición física de la vulnerabilidad, desconociendo su característica como una *construcción social*. De igual manera, excluyendo a las amenazas socio-naturales y su dinámica de intervención humana como factor importante en su desarrollo. Las anteriores observaciones son mucho más evidentes en la praxis de territorios locales, donde las capacidades institucionales y conceptuales son limitadas y solo responden a los indicadores de la gestión pública.

En el departamento de Nariño se destaca la presencia de varios grupos étnicos y principalmente por su población y extensión territorial los pueblos indígenas de los Pastos y los Awá, los cuales poseen un componente reconocido de identidad cultural en diferentes ámbitos, pero en términos de la gestión del riesgo de desastres se consideran de manera general.

Esta condición de una *gestión genérica del riesgo* desconoce las particularidades de los territorios y sus dinámicas, de tal manera que la aplicación de la política se convierte en una arista de conflicto social con los actores locales, los cuales encuentran un discurso homogenizado e impositivo que se sobrepone a las reales necesidades de las comunidades y que va en contravía de muchos aspectos culturales y de identidad.

Aunque en la nueva normatividad de gestión del riesgo se contemplan principios de participación y de diversidad cultural, el cual reza: “En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma” (Ley 1523 2012,10). Su puesta en práctica se ve reducida por la excesiva instrumentalización, ya que su carácter genérico invisibiliza dichas particularidades.

La relación evidente entre desarrollo y riesgo nos pone de presente que para poder llegar a comprender las causas dinámicas de las amenazas y vulnerabilidades es necesario interpretar sus condiciones de desarrollo local y en especial las que se dan en el *lugar*, considerándolo como una categoría de *espacio geográfico*, bajo los postulados de Milton Santos (1997. citado por Montañez y Delgado 1998), los sistemas de acciones y sistemas de objetos, guardan particularidades únicas y por esta condición, es necesario indagar e interpretar con sus actores los tipos de procesos que se puedan presentar en el territorio.

En busca de una adecuada gestión del riesgo, como primer paso, es comprender que las dinámicas del territorio, están engranadas a las acciones del cotidiano y estas a su vez a los imaginarios y percepciones que se tiene del medio natural en el que se relacionan con ese tipo de dones de la naturaleza. En este sentido se aborda como pregunta central para esta investigación: *¿Por qué una estrategia de reducción de riesgos de desastres debe incluir aspectos diferenciadores desde el punto de vista étnico y cultural, cuando se vinculen actores o comunidades indígenas?*, teniendo en cuenta que un mejor

conocimiento del territorio y de la dinámica de sus actores, permiten una mejor comprensión del riesgo de desastres, primera prioridad en el Marco de Acción de Sendai.

Esta investigación procura realizar el acercamiento entre los conocimientos de las comunidades indígenas de los pueblos Pastos y Awá, representado en sus imaginarios y percepciones y el discurso institucional de la gestión del riesgo de desastres. Para lo cual se planteó un proceso metodológico eminentemente cualitativo y de tipo exploratorio, ya que es la primera vez que se quiere hacer este tipo de ejercicio académico.

En la parte metodológica se realizaron talleres y conversatorios con comunidad indígena de los dos pueblos, priorizando en el pueblo Pasto el Cabildo indígena del Gran Tescual, en el municipio de Puerres, donde se realizaron cinco acercamientos entre reuniones y talleres, en estos espacios la comunidad expreso a través de diferentes formas sus imaginarios y percepciones validando así algunos elementos encontrados en textos. Los diálogos informales fueron un eslabón importante en la construcción de la información y decantación de algunas apreciaciones que podrían ser erróneas. Se puede destacar la participación de abuelos, mamás, taitas y sabedores, así como médicos tradicionales. La participación a estos escenarios se hizo a través de las autoridades del cabildo, respetando su autonomía.

Para el pueblo Awá se priorizaron los resguardos indígenas de Alto Ulbi y Gran Sábalo, en los municipios de Ricaurte y Barbacoas, en los dos resguardos se realizaron un total de 11 encuentros. Inicialmente se pensó realizar de manera sectorizada (mujeres, niños, ancianos) pero por las grandes distancias que tienen que recorrer los asistentes se aprovechó y se trabajó en mesas separadas con estos mismos grupos priorizados. Además, se contó con la participación y ayuda de traductores de lengua Awapit, los cuales fueron de gran ayuda en el entendimiento de los relatos de los mayores y sabedores. Las entrevistas individuales no fueron efectivas, puesto que la comunidad Awá es muy reservada en su comunicación, se aprovechó al máximo los encuentros para armar una estructura de imaginario y percepciones colectivas.

En el análisis de fuentes secundarias se tuvieron en cuenta los planes de vida de los diferentes pueblos. En el caso de los Awá, la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), una organización de segundo nivel que agrupa varios resguardos y también comparten un solo plan de vida. Para el caso de los Pastos, el cabildo indígena del Gran Tescual, tenía su propio plan de vida y se reforzó con textos inéditos.

En la propuesta de investigación se diseñó tres objetivos específicos: a) Conocer los imaginarios y percepciones que tiene las comunidades étnicas Awá y Pastos acerca de los fenómenos naturales que se hacen presentes en sus territorios. b) Determinar elementos y factores que orienten una adecuada gestión del riesgo con enfoque étnico diferencial en las comunidades Awá y Pastos. c) Establecer relaciones entre los imaginarios y percepciones encontrados en las comunidades étnicas Awá y Pastos, y la gestión integral del riesgo de desastres.

En el proceso análisis de la investigación se encontró que existían elementos de la cultura que se podrían compartir y que influían en la generación de imaginarios y percepciones, razón por la cual se entrega lineamientos que pueden orientar una formulación más detallada para cada pueblo indígena y que puede servir de precedente para futuras ampliaciones del conocimiento.

La estructura de esta investigación se desarrolla en cuatro capítulos los cuales buscan dar respuesta a la pregunta de investigación de una manera coherente y guardando una continuidad en la argumentación de cada uno de los capítulos y terminar con unos lineamientos que permitan ser insumo para construcción de la estrategia.

El capítulo primero plantea una reflexión teórica y conceptual acerca del desarrollo, en especial de su enfoque positivista, el cual solo considera un solo horizonte para todos, descartando otras maneras de considerar el desarrollo. De tal manera, que se convierte en un nuevo generador de riesgo, por tal motivo se considera que el *Desarrollo local*, bajo su enfoque de participación e integrador de actores puede aportar a la reducción del riesgo. En este mismo capítulo se aborda de manera crítica y reflexiva los elementos conceptuales del riesgo y se resalta hacia donde se ha orientado el paradigma de la política nacional en Colombia, a su vez se plantean elementos para una discusión en torno a la construcción social del riesgo y como éste se construye. A partir de comprender el espacio geográfico y sus percepciones se entabla una ventana de diálogo entre la posibilidad de vincular elementos de la gobernanza y la gestión del riesgo de desastres.

El capítulo segundo hace una referencia a los marcos normativos que se consideran más relevantes en el contexto internacional y que se ha convertido en referencia para la política pública de gestión del riesgo en Colombia. De igual manera se realiza de manera sucinta un análisis sobre cómo ha avanzado el paradigma de la gestión del riesgo y las

que se considera sus limitantes. El capítulo termina analizando los contextos geográficos y de localización de los pueblos indígenas Awá y Pastos en el departamento de Nariño.

En el capítulo tercero se abordan imaginarios y percepciones que tienen el pueblo indígena Awá, en donde se resalta la interacción que tiene este pueblo con su medio natural y diferentes fenómenos naturales que ahí se hacen presentes, el valor de mitológico se resalta aún más por poseer lengua propia y su interacción con el otro mundo limitada. De igual manera se aborda para pueblo Pasto, donde se resalta la existencia mitologías que explican sus orígenes y su profundo respeto y dependencia al medio natural. Finaliza el capítulo identificando algunos factores y elementos que pueden ser de gran utilidad en una adecuada gestión del riesgo.

En el capítulo cuarto se establece un relacionamiento entre las fases de la gestión del riesgo desde una perspectiva institucional y los factores que influyen en la construcción de los imaginarios y percepciones en las comunidades indígenas Awá y Pasto, los cuales se sirven de insumo para generación de acciones que podrían generar una adecuada gestión del riesgo de desastres.

Finalmente se presenta una serie de reflexiones a manera de conclusiones, como producto de la investigación, las cuales pretenden aportar de alguna manera en la construcción del conocimiento de la gestión del riesgo de desastres y especial en la comprensión del riesgo en comunidades indígenas.

Capítulo primero

ACERCAMIENTO A LA GESTIÓN DEL RIESGO Y LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL.

1.1 El desarrollo local, étnico y cultural.

La contemporaneidad ha dejado muchas discusiones en torno a cuál es camino hacia el desarrollo, pero también surge la discusión, hacia cual desarrollo. Las visiones o lecturas eurocentristas del desarrollo han generado una crisis en las civilizaciones de américa central y sur américa, a través de la homogenización del pensamiento crítico, transgrediendo aspectos de la cultura.

Si bien se han realizado esfuerzos por visibilizar aspectos que reivindiquen procesos y acciones locales, la influencia hacia el poder homogeneizador se afianzado en muchos ámbitos, y reclama especial atención lo que tiene que ver con la gestión del riesgo de desastres la cual ha adquirido una visión técnica e instrumentalista, gracias a un enfoque fisicalista de los desastres y en el cual se da mayor importancia a la amenaza, aún más, si estas son de origen natural. Lo anterior ha influido en el posicionamiento de las ciencias duras en el análisis del desastre, y posteriormente en la comprensión del riesgo.

De manera muy genérica se ha expresado la existencia de una relación entre el desarrollo y la generación de riesgo de desastres. (Lavell 1996). De igual modo, autores como Thomas (2011), determina que cada modelo de desarrollo tiene su propio modelo de riesgos. En tal sentido, se puede comprender que la relación entre desarrollo y la generación de los desastres es irrefutable, pero que cada forma de generar desarrollo o la manera como se aplique dependerá de la característica como se modifique las vulnerabilidades¹.

Bajo este contexto, el modelo de desarrollo que se ha aplicado en Latinoamérica ha sido con un fundamento ideológico eurocentrista y totalmente positivista en donde el

¹Es de comprender que la vulnerabilidad es una parte constitutiva del riesgo, Como lo explica el modelo del riesgo de desastres: Riesgo= Amenaza x Vulnerabilidad.

crecimiento económico determina la base de la calidad de vida y se consolidó durante varias décadas como una verdad irrefutable.

El paradigma positivista introdujo en el pensamiento científico la disyunción cartesiana, la linealidad, proporcionalidad, previsibilidad y la incertidumbre de la física newtoniana y la experimentación baconiana como la única fuente de conocimiento científico. (Boisier 2003, 6)

De esta manera, el modelo de desarrollo se presenta como una estrategia de etapas que permita la expansión de los modos de vida de las sociedades de producción y de consumo, en los países considerados como sub-desarrollados, a través de un desarrollo económico y político, tal y como lo hicieron los países avanzados (Klein 2005).

Obviamente, esta manera de considerar el desarrollo se sustenta en concebir que no existe diversidad en el territorio, ni mucho menos entre ellos. La consigna es aplicar una fórmula homogeneizadora que contenga la diferencia y procure establecer una única forma de conseguir un nivel de bienestar implantado. En esta perspectiva, se han obviado diferentes elementos que hacen parte del territorio, entre otras, sus prácticas, dinámicas y sus actores locales.

En tal sentido, Arturo Escobar (2012) en sus disertaciones frente al desarrollo, ha considerado que:

El desarrollo y la modernidad involucran una serie de principios: el individuo racional, no atado ni a lugar ni a comunidad; la separación de naturaleza y cultura; la economía separada de lo social y lo natural; la primacía del conocimiento experto por encima de todo otro saber. (Escobar 2012, 22)

Una consideración de este tipo de desarrollo no puede tener resultados benéficos para las comunidades, ni para los territorios, ya que pasa por sobre los niveles de entendimiento de las lógicas y dinámicas locales y obviamente por sus actores, propiciando procesos de desarraigo y desterritorialización, a la vez que promueve las valoraciones hegemónicas en el conocimiento.

La modernidad y el desarrollo han obviado el lugar como base primordial del sustento de una sociedad y de su territorio. “El lugar no es visibilizado en medio de «la locura de la globalización» de años recientes, y este borramiento del lugar tiene profundas consecuencias en nuestro entendimiento de la cultura, el conocimiento, la naturaleza y la economía” (Klein 2005). En ese frenético afán de buscar una homogenización tanto de

los territorios, como de las políticas se ha pasado por alto *el lugar*, siendo este, el sustento de las interacciones entre el medio y el hombre, en consecuencia, una categoría necesaria para analizar el espacio y el territorio.

En este escenario global donde se ha invisibilizado *el lugar*, automáticamente se hace un desconocimiento de las prácticas, tanto individuales como colectivas que dan significado a esta categoría de análisis espacial y que por obvias razones se presentan en él, es de resaltar que estas prácticas sociales pueden adquirir características diferenciadoras y están relacionadas con la forma como cada humano interactúa con su medio o como lo percibe, dependiendo de su cosmogonía, en esencia de su cultura. De tal manera que “el lugar es central en asuntos del desarrollo, la cultura y el ambiente y, por otro lado, es esencial para imaginar otros contextos, para pensar en la construcción de políticas, conocimiento e identidad” (Escobar 2012, 124).

La relación que se tiene entre el lugar y la cultura, tiene que ver con la percepción que se tiene de su entorno y se media a través de la experiencia personal, la cual en ocasiones se trasmite de generación tras generación y se convierte en el sustento de la cultura y entrega una identidad que se relaciona al espacio donde se localizan (Restrepo 2015).

«la identidad personal y cultural está atada a un espacio; un toponálisis explora la creación de la identidad a través del lugar. La experiencia geográfica empieza en lugares, alcanza a los otros a través de espacios, y crea paisajes o regiones para la existencia humana» (Tilley 1994, 15. Citado por Escobar 2012, 108)

La cultura se desarrolla entre la experiencia corporal y la tradición, sería entonces, la red de significados que constituye la particular forma de comprender y experimentar el mundo con sus prácticas, relaciones e ideas que un grupo social ha constituido, desde las referidas a la subsistencia como la cacería o la agricultura hasta las que implican diferentes sistemas de creencias y concepciones del mundo (Restrepo 2015).

El análisis crítico al enfoque de desarrollo realizado desde Escobar (2012) y Klein (2005), son relevantes para comprender como ha sido la estructura, formulación y aplicación de la política pública en Colombia y sobre la cual se sustentan las acciones que derivan de la institucionalidad y que también ha traído consecuencias nefastas, tanto en la aplicación como en la vinculación de actores locales, y ni que decir de la vinculación de grupos étnicos. Bajo estas mismas premisas se instaure un modelo de gestión de riesgos

de desastres, que reconoce las diferencias, pero con su enfoque tecnocrático, centralizado y burocrático, no garantiza que los efectos vayan a ser los más apropiados e indicados en los territorios.

La manera como se han venido generando el crecimiento y desarrollo avizoran los indicios de crisis en los años 70, los efectos perversos de este tipo de política van generando crecientes desigualdades, producto de la concentración de la inversión pública en lo que se consideró como polos de desarrollo, a su vez, se denuncia la centralización del aparato estatal y su efecto aniquilador de la capacidad de acción de los actores locales (Stöhr y Taylor 1981; Laurelli y Rofman 1989; Boisier 1990, citados por Klein 2005).

El desarrollo local, un mecanismo para la reducción del riesgo.

Las brechas generadas por un modelo que concentra y excluye a los actores locales, encontró un mecanismo de dar respuesta a las condiciones de desigualdad que genera este enfoque de desarrollo, que hace énfasis en su hegemonía imperial y homogeneizadora, a tal punto como lo plantea Agnew (1991 citado por Klein 2005, 28) “atribuían un papel muy limitado e insignificante al concepto de lugar (place)”. De tal manera, que todo lo que se suscribe a éste, como los actores locales y sus dinámicas pierden protagonismo, al punto de negar su existencia o considerarlas contrarias al *desarrollo*.

El desarrollo regional se da entonces el objetivo de modernizar las estructuras productivas, las relaciones sociales y los modos de producción dominantes en las regiones consideradas como tradicionales a fin de ponerlas al mismo nivel de crecimiento que existe en las grandes ciudades...Esta visión sienta las bases del ordenamiento del territorio cuyo objetivo principal es establecer la conformidad entre los diversos niveles territoriales que constituyen la sociedad (Klein 2005, 28)

Frente a las evidencias de las desigualdades que genera el modelo basado en la concentración, el desarrollo local surge como la propuesta de fertilizar los territorios empobrecidos, a través de la movilización de recursos endógenos y exógenos con proyectos que permitan dar un papel activo a las colectividades locales y sus actores (Arocena 2001; Klein y Fontan 2003).

Los territorios locales se comprenden como el marco generador de lazos sociales, donde se puede reconstruir su tejido con acciones colectivas que afirman las nuevas

solidaridades locales, a su vez, fortalecen los procesos de participación en la toma de decisiones con formas activas de identidad cultural que van a devenir en el empoderamiento de los territorios (Denieuil 1997; Teisserenc 1994; Tremblay y Fontan 1997).

En consonancia con los requerimientos de la gestión integral del riesgo de desastres, extraer el concepto de *lo local* (que se equipara al *lugar* y a la tradición. Arif Dirlik 1998, 2000. Citado por Escobar 2012) en su proceso de conocimiento, articulación y aplicación, permite que se trasladen responsabilidades sociales a actores de la sociedad civil tales como instituciones locales, organizaciones y grupos de presión, para que sea asumida de manera más eficiente por sus actores y se descargue el protagonismo de la institucionalidad, un rezago heredado del antiguo paradigma de la *atención y prevención de desastres*.

1.2 Conceptualizar la amenaza, la vulnerabilidad y riesgo de desastres.

Acerca del riesgo se ha disertado en muchos ámbitos y disciplinas, pero lo que realmente nos congrega es el riesgo de desastre, un concepto que se ha construido con el aporte de diferentes enfoques y disciplinas del conocimiento a través de tiempo y que se ha consolidado como producto del análisis y reflexiones de diferentes teóricos, en especial, desde las ciencias sociales.

Para poder llegar a lo que hoy se conoce como riesgo de desastre se han sucedido varias etapas producto de las experiencias vividas a través de una larga secuencia de sucesos que han marcado la historia de la humanidad y se han conocido como los desastres o catástrofes, en las cuales, la pérdida de vidas humanas han sido el común denominador, acompañado de pérdidas materiales, que van desde infraestructura prioritaria, viviendas, modos de vida, etc. Ese primer acercamiento que se realizó hacia los desastres tenía como particularidad que se enfocaban en el fenómeno físico que lo generaba, y que generalmente era de origen natural. De aquí que se acuñó que los desastres eran naturales. Maskrey (1993), en una publicación de la RED² “Los desastres no son naturales” comienza a desmitificar esa creencia que todo fenómeno natural es sinónimo de un desastre. Aunque parezca “un formalismo insignificante, pero tiene que ver mucho con la actitud frente al problema” (Gellert-de Pinto 2012, 15).

²Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina – LA RED

En la evolución del paradigma en la gestión del riesgo de desastres, se distinguen cronológicamente un enfoque *emergencista*, basados en la atención humanitaria, producto de la atención a emergencias y de las contingencias bélicas. Hacia la década de los 80, se empieza a desarrollar acciones de preparación, prevención y mitigación frente a las amenazas. Se concibe una visión fisicalista para comprender los desastres, en tal sentido se profundiza en el conocimiento de las amenazas buscando modelos estocásticos para la predicción y anteponerse a los eventos (PNUD, sd. Velásquez 2015)

A inicios de la década de los 90, toma relevancia el concepto de vulnerabilidad en los desastres, se desarrolla una visión de tipo ingenieril que buscaba reducirla. A mediados de esta década surge una corriente social en los desastres que enfoca dentro de la vulnerabilidad elementos de un contexto social como detonantes de siniestros, de tal manera que abre las puertas para que se cuestione el quehacer frente a los desastres (Velásquez 2015)

En las últimas décadas ha habido un avance conceptual y paradigmático mucho más importante y que tiene su origen en el desarrollo conceptual del riesgo, donde se considera como una probabilidad de pérdida, que está en función tanto de la amenaza como de la vulnerabilidad. El modelo conceptual prototipo del riesgo, propuesto por Sanahuja (1999, citado por Gellert 2012) que define el riesgo como producto de amenaza y vulnerabilidad ($\text{Riesgo} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}$), se considera un modelo didáctico de establecer relaciones entre lo que podría ser una amenaza y lo que puede ser vulnerable (Gellert 2012).

El prototipo de la conceptualización del riesgo, se asimila a una ecuación, que más bien es una *convolución*, que permite realizar un análisis funcional tanto de la amenaza, como de la vulnerabilidad, la cual es diferencial, dependiendo de cada expresión que se tenga de la amenaza, así como de los diferentes tipos de vulnerabilidad que se puedan encontrar y que por ser una construcción social, tendrá connotaciones territoriales disimiles, dependiendo del entorno y de la percepción que se tenga de éste.

El enfoque en donde se plantea que los desastres tienen una construcción social ha ido orientando un camino hacia la gestión integral del riesgo. De tal manera, que ya no se centra solo en el estudio profundo de la amenaza, sino también en el análisis de la estructura social que absorbe y modela los impactos de los fenómenos naturales que se pueden convertir en potenciales amenazas (Gellert 2012, citado por Velásquez 2015).

El riesgo como una convolución entre amenaza y vulnerabilidad puede ser la mejor expresión entre dos elementos que interactúan de manera proporcional y que su conjugación en un nivel determinado pueden concluir en la materialización de esa potencialidad en un desastre, en inicio, puede ser una forma simple de comprender como se materializa el riesgo, pero cuando se habla que la acción principal es la *gestión del riesgo*, el factor humano no queda lo suficientemente representado en el *modelo prototipo*.

Se puede decir que la vulnerabilidad es principalmente una *construcción social*, pero si se tiene como horizonte la *reducción* en los procesos de gestión, desde un enfoque fiscalista del riesgo, (que son predominantes, en especial en la administración pública y que son un rezago heredado de los paradigmas enfocados en el estudio de la amenaza) se reducen los procesos de gestión, a la eliminación de la *exposición*, abarcando tan solo un elemento de la vulnerabilidad y por consiguiente los procesos de *reducción* se limitan al *reasentamiento*, acción que por demás, es sumamente costosa y genera múltiples impactos sobre el tejido social y termina por aunar en generación de conflictos, sumándole, otros factores como el alto nivel de intervención y ocupación humana en zonas con presencia de potenciales amenazas y que el suelo urbanizable es cada vez más escaso y competido.

Frente a un escenario cada vez más antropizado y socialmente construido las medidas que buscan reorganizar el espacio mediante *reasentamientos*, comienza a perder validez, teniendo en cuenta sus costos económicos y sociales. De tal manera, que el desarrollo de *capacidades* en una comunidad es fundamental, como factor que aporta en la reducción del riesgo de desastres. Entiéndase por capacidades a “La combinación de todas las fortalezas, medios, habilidades, recursos con que cuentan las personas, disponibles dentro de una comunidad, organización o institución, y que puedan reducir el nivel de riesgo a afrontar los efectos de un evento” (PNUD sd). Entre algunos de los elementos más resaltables de las capacidades esta la autonomía y la resiliencia.

Según la terminología de la Estrategia internacional para la reducción de desastres, la resiliencia es: “La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas” (EIRD 2009, 28).

Por su parte la autonomía se considera como “la capacidad de ‘identificar, disponer de recursos y medios, utilizarlos para enfrentar desastres y recuperarse del impacto por sí mismo sin que su potencial de desarrollo sea socavado” (PNUD 2007, 7). Tanto la resiliencia como la autonomía, son supremamente importantes cuando se tiene que vincular al proceso de gestión del riesgo comunidades con características culturales diferenciales y que por las características de instrumentalización que se tiene del proceso, pueden resultar conflictivas con las comunidades, de ahí que se deba ampliar en el conocimiento de las prácticas socio-culturales y su relacionamiento con su entorno natural, así como la percepción que se tenga del mismo.

1.3 La construcción social del riesgo, origen y desarrollo del concepto.

Entre los avances más significativos que se podría resaltar en la gestión del riesgo desastres es no seguir considerando al desastre como un fenómeno natural, sino por el contrario, un desenlace una cadena de acciones que abarcan aspectos físicos, sociales, culturales y políticos. Los aportes que se han realizado desde las ciencias sociales a la comprensión de los desastres, llevaron a tener una visión anticipada de lo que podría suceder y se desarrolló el concepto del riesgo, como la conjunción de la amenaza y la vulnerabilidad. De tal manera que se han podido establecer relaciones muy estrechas entre los fenómenos naturales y los aspectos que hacen que una sociedad o comunidad este expuesta y presente fragilidad y debilidad ante dichos fenómenos.

La construcción social del riesgo se sustenta en la argumentación filosófica de Berger y Luckmann (1968), donde la realidad objetiva es una construcción que se da desde la interacción entre los actores de la sociedad, el ser humano se constituye con tal, en el grado de su relacionamiento con otros, para considerarse un *homo sapiens* debe establecerse como *homo socius*. De igual manera, las estructuras sociales y de jerarquía, no son una condición natural o biológica, sino el producto de un orden establecido que puede estar ligado al conocimiento institucionalizado y a los intereses objetivos de un modo de producción que genera desigualdades (Berger y Luckmann 1968).

En este sentido, la sociedad y sus procesos han contribuido en la construcción de los aspectos que se reconocen como vulnerabilidades. De igual manera, el desarrollo de las amenazas socio-naturales, son primordialmente una construcción de la sociedad, donde se expresa la materialización de las inequidades económicas, espaciales y sociales que han generado los modelos de desarrollo implementados por el mismo sistema. De

ahí, que se considere que los desastres sean “problemas no resueltos del desarrollo” (Lavell 1996, 26) y “no están relacionado únicamente con la ocurrencia de un fenómeno natural, sino que es la expresión de situaciones de vulnerabilidad estructural”. (Maskrey 1998, 10; Vallejo 2009)

En consecuencia, lo expresado por Lavell (1996, citado por Thomas 2011) “que cada modelo de desarrollo construye su propio modelo de riesgo” se debería entender que existen causas dinámicas que potencian vulnerabilidades, las cuales deben ser identificadas, analizadas e interpretadas para cada particularidad.

Desde esta perspectiva, es fundamental comprender que existen una diferenciación en los espacios geográficos y en los cuales las relaciones sociales que se dan a su interior, son diferenciadas y en ocasiones únicas, lo que contrasta, con la forma como comprendemos y actuamos frente a los desastres y principalmente frente al riesgo.

El tránsito de la gestión de los desastres, hacia la gestión del riesgo, ha sido lenta y llena de rezagos en su parte conceptual. De ahí, que se considere que existe una concepción genérica del riesgo de desastres que intenta homogenizar a fin de avanzar en productos, lo que ha traído como consecuencia que la que gestión sea supremamente débil e incompatible con la realidad de los territorios.

Al respecto Rebotier (2009) considera al respecto que las valoraciones genéricas del riesgo (amenazas, vulnerabilidades) pueden aportar a la eficiencia del proceso técnico operativo, pero su aplicación en un sistema socio-espacial complejo, presenta graves problemas de pertinencia y apropiación de los contenidos por parte de la comunidad, teniendo en cuenta que las particularidades del territorio complejizan los procesos de interpretación y análisis de sus problemáticas. Dando como resultado deficiencias en los procesos de gestión del riesgo (Rebotier 2009).

Si bien se puede entender que el riesgo es una convolución entre amenaza y vulnerabilidad, desde las ciencias duras siempre ha existido resistencia en querer comprender que la gran mayoría de amenazas de origen natural, no siempre se pueden comprender desde la rigurosidad científica e incluso, esta discusión es la causa de los conflictos entre las comunidades locales y la comunidad científica que pretende moldear a su entender toda una serie de valoraciones sociales que tienen su sustento en las relaciones que tiene el ser humano con su entorno y con la naturaleza.

Por otro lado, está la vulnerabilidad, que se ha considerado como un sinónimo de la exposición y fragilidad, pero su composición es más compleja y se debe pasar de analizar la vulnerabilidad de las estructuras, a descifrar la estructura de las vulnerabilidades (Chaparro y Renard 2005, citado por Thomas 2011). Y se convierte en un concepto mucho más elaborado y con un sustento social y producto de sus relaciones de poder. Es entonces, la vulnerabilidad el producto de una construcción social histórica, íntimamente ligada a su entorno geográfico y obviamente particularizada, que es dinámica por su relación con la supraestructura y que puede ser analizada, comprendida e intervenida para lograr procesos efectivos en la reducción de riesgo de desastres. En ese sentido, Velásquez, citando a Chardon plantea que:

La vulnerabilidad resulta del funcionamiento de un sistema complejo dinámico, cuyos componentes son llamados factores de vulnerabilidad, los cuales se pueden clasificar en estructurales y no estructurales y pertenecen a campos físico-naturales, ecológicos, sociales, económicos, físico-espaciales, territoriales (uso del suelo, planeación y políticas territoriales), tecnológicos, culturales, educativos, funcionales, político-institucionales y administrativos o coyunturales principalmente. Los factores de vulnerabilidad, tanto estructurales como no-estructurales, son propios de la comunidad (factores internos) o ligados a su entorno (factores externos). (Chardon 2012, 5)

Con los anteriores antecedentes se debe considerar que buscar comprender el riesgo y buscar su reducción, no puede surgir de acciones genéricas que obvian las relaciones sociales de producción y todo tipo de particularidades, producto de la creación de imaginarios colectivos que tienen su sustento histórico, cultural y de idiosincrasia.

1.4 El espacio geográfico y la percepción del riesgo.

El riesgo al igual que el espacio son una construcción social donde se ponen de plano las múltiples relaciones que pueden existir entre los actores que interactúan. Sin embargo, esta apreciación se puede considerar todavía genérica ya que no involucra un lugar, en otras palabras, carece de un contenido geográfico que le permita generar una distinción, tanto en las relaciones entre sujetos, como con el entorno que los acoge.

Para definir un sentido locacional y temporizar las relaciones de poder que se dan como producto de la instrumentalidad de espacio / poder / saber, requiere definir los sistemas de espacialidad donde se evidencia la interacción de la vida social y la materialidad de los hechos sociales (Soja 1989, citado por Montañez y Delgado 1998).

El espacio geográfico se entiende como un conjunto indisociable y solidario de un sistema de objetos y un sistema de acciones (Santos 1997, citado por Montañez y Delgado 1998). La esencia de los objetos surge de la intencionalidad de los sujetos que a través de sus acciones le entregan funcionalidad y valoraciones diferenciadas de acuerdo a la utilidad y a su historia, no existe el espacio geográfico sin historia y no puede haber historia sin un *lugar*.

Para comprender las dinámicas del territorio y de sus actores se debe considerar que su *espacio geográfico, es una construcción social* y por consiguiente las percepciones que se tengan del medio donde se desarrollan son modeladoras de la vida cotidiana, “el engarce de la percepción del medio con el comportamiento se realiza mediante el acto de la decisión, el cual está directamente relacionado con la imagen que el hombre se forma del medio” (Capel 1973, 58). Aspectos que se deben de tener en cuenta dentro de la formación de imaginarios de los grupos étnicos y en especial de cuestiones asociadas a los riesgos de desastres, como los fenómenos naturales (amenazas), la vulnerabilidad y resiliencia.

La existencia de imaginario en términos específicos de gestión de riesgos los señala Lavell & Maskrey (1994), donde los imaginarios institucionales se formalizan como “únicos” y descartan la existencia de las particularidades, tratando las vulnerabilidades de la comunidad como si fueran una sola. Para Maskrey (1994), “La aplicación de soluciones aparentemente irreprochables desde una visión “objetiva” de la ciencia y la tecnología choca contra múltiples imaginarios y realidades en los cuales las mismas soluciones no sólo pierden racionalidad real, sino que aparecen contradictorias y hasta agresivas”. (Maskrey 1994, 43).

Metodológicamente Maskrey (1994) sugiere que existe un divorcio entre los imaginarios y la gestión del riesgo, la cual se ha buscado subsanar con recolección y tratamientos de información sobre las condiciones de la población, aspectos netamente cualitativos, de manera “objetiva”, al incorporar dentro del análisis percepciones, dejando con esto a un lado la complejidad de los factores que intervienen en el riesgo. Sin embargo, si son insumo para la formulación de las estrategias y la toma de decisiones. En consecuencia, se tiene una gestión del riesgo que no se adecua a las particularidades del territorio y que genera en muchas ocasiones conflictos entre la comunidad y la institucionalidad.

1.5 La gestión comunitaria del riesgo.

Uno de los elementos que ha comenzado a revolucionar en el campo de la gestión del riesgo de desastres es la corresponsabilidad de los actores en cada uno de los procesos de la gestión. Un aspecto que se podría considerar irrelevante, pero que en la práctica abre la posibilidad, no solo de descentralizar las acciones y las responsabilidades, sino que también permite entender que existen otras visiones y concepciones acerca de los fenómenos naturales que pueden ser considerados peligrosos. Así como, reconocer la existencia de otros saberes, que surgen de las prácticas, de las relaciones e interrelaciones de la sociedad y su medio, que, en la práctica ortodoxa de la gestión de los desastres, eran sustituidos por el conocimiento científico de las ciencias duras.

En el paradigma tradicional de la *atención de emergencias y prevención de desastres* las comunidades son vistas en términos espaciales como un grupo de personas que viven en la misma zona o cerca de los mismos riesgos (en zonas con presencia de amenaza). Esto no deja entrever otras dimensiones significativas de la *comunidad* relacionadas con los intereses, valores, actividades y estructuras comunes (Twigg 2007).

La *comunidad* como categoría social contiene características conceptuales que pueden variar, pero en términos gruesos se puede decir que tienen una base autosustentable, poseen sistemas de intercambio, prevalecen las relaciones recíprocas y complementarias, una escasa división social del trabajo, en consecuencia poseen algún grado de homogenización, se sustentan en la tradición con un fuerte arraigo al territorio, predomina la jerarquía familiar y un sistema de valores que les permite desarrollar mecanismos de sanción social a través de la vergüenza y el destierro (Urrutia 1999).

Mientras para Urrutia (1999), es una agrupación de personas esencialmente unidas, para Twigg (2007) son complejas y a menudo no están unidas y en su interior, presentan diferencias en su posición social que pueden terminar en divisiones más graves, a la vez, que pueden compartir vínculos comunitarios con otras organizaciones dependiendo de factores, tales como la ubicación, la ocupación, la posición económica, el género, la religión o los intereses recreativos. Pero en lo que si coinciden los dos autores es que las comunidades son dinámicas: las personas pueden juntarse bajo intereses y lograr metas comunes y separarse una vez éstas han sido alcanzadas (Twigg 2007).

Bajo estos conceptos de la comunidad, es claro que poseen aspectos que pueden resultar importantes dentro del proceso de gestión del riesgo de desastres, además de ser

parte de la estructura social que absorbe y modela los impactos de los fenómenos naturales que se pueden convertir en potenciales amenazas (Gellert 2012).

Si se tiene en cuenta las amenazas y su condición de exposición, la dimensión espacial es un elemento esencial en la identificación del riesgo en el que se pueden encontrarlas comunidades, con su respectiva diferenciación, tanto en aspectos socioeconómicas como demográficos, por el entendido que la vulnerabilidad es diferenciada. La identificación espacial dentro de la zona en riesgo, no sólo puede ser para identificar los grupos vulnerables, también debe ser para identificar, analizar y comprender los diversos factores que contribuyen a la creación de la vulnerabilidad (Twigg 2007).

Las experiencias de evaluaciones *post desastres*, como en el caso de México, posterior al terremoto de 1985, las comunidades que han permanecido cohesionadas en su tejido social, han resultado menos vulnerables frente a la ocurrencia de los fenómenos. De igual manera, su capacidad de recuperación ha sido más satisfactoria y ha optimizado las sinergias, tanto externas como internas de ese grupo social, lo que las convierte en comunidades más resilientes.

Por otro lado, la gestión del riesgo ha sido conceptualizada desde diferentes enfoques y ha sido asimilada con la gestión de desastres, hecho de no menor importancia, porque involucra toda una serie de paradigmas, del cómo actuar, dónde y el cuándo, obviamente define los actores y son sus respectivos roles.

Arteaga (2006) define la gestión del riesgo como un “sistema de políticas, procedimientos y prácticas de gestión destinados a la tarea de identificar, analizar, evaluar y tratar de controlar los riesgos” (Arteaga 2006, 3. Citado por Thomas 2011). Es una condición muy somera y ambigua que no permite identificar los elementos estructurantes del riesgo y en consecuencia termina por reforzar un enfoque centrado en amenazas.

Entre tanto Wilches (1998) y Kohler *et al.* (2004. Ambos autores citados por Thomas 2011), consideran la gestión de la reducción del riesgo como un eje transversal del desarrollo del territorio, Pero sin considerar aspectos relevantes y de particularidad que se pueden desprender de un análisis más minucioso del desarrollo y obviamente del territorio, donde el primero, no puede ser una condición homogeneizadora de las características de vida y el segundo por poseer un alto contenido relaciones sociales y de poder, las cuales por esencia serán diferenciales.

Para acercarnos a una conceptualización de la gestión comunitaria del riesgo, Lavell y Franco (1996) afirman que “un sistema de gestión de riesgos se presenta como una organización abierta, dinámica y funcional de instituciones y su conjunto de orientaciones, normas, recursos, programas y actividades de carácter técnico científico, de planificación, de preparación para emergencias y de participación de la comunidad, y su objetivo, la incorporación de la gestión de riesgos en la cultura y en el desarrollo económico y social de las comunidades”(Lavell y Franco 1996, 11. Citados por Thomas 2011).

Es evidente que Lavell y Franco (1996) comienzan abrir la puerta hacia una concepción más integral de comprender y actuar frente a los riesgos de desastres, a la vez, vincula de manera incluyente los avances técnicos científicos y la *comunidad*. Además de vincular sus aspectos económicos y culturales.

La EIRD (2009), conceptualiza la Gestión del riesgo de desastres, como: “el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre” (EIRD 2009). Aunque parece que es un concepto integrador, no deja de ser ambiguo y presenta contradicción, por no tener en cuenta otro tipo de amenazas, como las socio-naturales, que, por su concepción de proceso, pueden ser intervenidas, pero, sobre todo, comprender los tipos de relaciones sociales que se dan para su generación y su relación con las vulnerabilidades.

La gestión comunitaria del riesgo rescata mayoritariamente lo expuesto por Lavell y Franco (1996), se establecería como una administración abierta, no excluyente, dinámica y funcional, que permita articular tanto los aportes técnicos y de la ciencia como los conocimientos y prácticas tradicionales culturales, donde exista un diálogo de saberes entre los actores involucrados y los participantes, que garantice la participación efectiva de la comunidades como principio democrático y eslabón de tránsito hacia la gobernanza del riesgo, donde se reconozca los derechos económicos y el respeto a sus formas de desarrollo (postdesarrollo), para avanzar en procesos de reducción del riesgo, haciendo énfasis principalmente en la reducción de la vulnerabilidad y las causas o factores que la promueven y desarrollando la resiliencia en las comunidades.

La vinculación efectiva de las comunidades en los procesos de gestión del riesgo, como involucrados pretende que éstas reconozcan sus propias dinámicas y el reencuentro con el territorio, tanto en ámbito físico espacial, como en el ámbito de las relaciones, que permitan una apropiación y empoderamiento tanto del discurso como de las acciones y que les permitan trascender más allá del interés de una gestión por indicadores que plantea la administración pública.

El capital social³ como atributo que poseen las comunidades y sus lazos, permiten establecer mecanismos de control social, tanto a su interior, como hacia los factores externos que motivan prácticas generadoras de vulnerabilidad y que se ha considerado propios del modelo económico y político, como las prácticas clientelares y la corrupción, que se avivan de mayor manera en tejidos sociales fracturados y sin procesos identitarios al territorio.

1.6 La gobernanza y los procesos de participación en la gestión del riesgo.

En la prevalecía del paradigma de la atención de desastres, se sustentaba la posición autoritaria de los gobiernos sobre sus gobernados, de tal manera que, lo más importante es que la visión y la comprensión que tiene la clase política, en algunas ocasiones apoyada en técnicos, se imponga y sea entendida de la misma manera, tal y como lo comprenden ellos, lo que trajo consigo muchos conflictos con sus gobernados, a esta lógica se la podría denominar como la *governabilidad* en la atención y prevención de desastres, donde las ciencias duras eran protagónicas con sus conocimientos exactos y desconocían cualquier otra forma de comprender el mundo. Bajo este precepto, la participación de las comunidades se circunscribe a un rol de damnificados, donde la asistencia humanitaria es la que prima después de la ocurrencia del desastre y con anterioridad, solo se limita a la asistencia con fines informativos, donde se da a conocer, acciones restrictivas y preventivas.

³ Enríquez y Rangel para conceptualizar el capital social retoman conceptos de Bourdieu (1985) "El agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo"; así como de Coleman (1990) quien define el capital social como un recurso inmerso en la estructura de las relaciones entre las personas y en las personas mismas, teniendo en cuenta esto, se evidencia el capital social en el plano individual y en el plano colectivo o comunitario. De igual manera a Putnam (1993), que define el capital social como la confianza, las normas y las redes de asociatividad cívica, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social, promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo.

Cuando el concepto de gestión del riesgo se comienza a imponer, ya no solo preocupa la materialización del desastre, sino, poder comprender las fases previas y como se engranan en un proceso complejo que no siempre es evidente. Por tal razón, su análisis y comprensión ha implicado desagregar en fases, que se articulan entre sí, pero, sobre todo, que existen unos actores y su importancia radica en el rol que desempeñan. Entiéndase *los roles*, como parte un orden institucional el cual pretende se articuló de manera armónica y ordenada dentro una arquitectura normalizada de las instituciones que busca interactuar con los actores, bajo un comportamiento controlado. Aunque se podría considerar que los roles desde toda acción humana ya se encuentran tipificados, lo que se busca con la gobernanza en la gestión del riesgo es que exista un reconocimiento de mutuo de los roles, descartando que exista una hegemonía *per se* de alguno de ellos (Berger y Luckmann 1968).

La gestión del riesgo frente a la atención y prevención de desastres, presenta entre sus principales diferencias, la participación y obviamente los roles que desempeña cada actor que se encuentra vinculado. Según los paradigmas con los que se actuó, los roles de los actores que entran en el engranaje varían, tal es el caso que, si se considera a los desastres como una manifestación de castigo divino, los afectados solo podrán recibir el castigo con resignación. De igual manera, si se considera que son manifestaciones de la naturaleza, los afectados solo serán invitados pasivos, donde la resignación frente a la madre naturaleza es determinante.

La gobernabilidad y la gobernanza no se puede considerar como conceptos excluyentes, sino por el contrario, con complementarios en el entendido que, al existir un buen gobierno, bajo un estado de derecho y con la reglamentación del caso, se podría decir que estamos frente a un proceso de gobernanza (Ortegón 2008).

La gestión del riesgo de desastres como política pública debe realizar el tránsito de la gobernabilidad, entendida como una modalidad de poder y capacidades de la sociedad para adaptar instituciones y avanzar hacia la gobernanza, un concepto mucho más amplio que abarca nuevas formas de poder, de intervención, de participación y de eficiencia de las instituciones, con flujos de información e interacción de actores de abajo para arriba y de arriba para abajo.

En este sentido, Curtin (2005. citado por Ortegón 2008), presenta seis principios de un buen gobierno, los cuales buscan reorientar la acción de la política pública al

trasladar la atención prioritariamente hacia los gobernados y responder sus demandas sociales, saliendo del esquema original, donde el sujeto de la dirección política, ósea el gobierno, era quien concentraba la atención. Del tal manera que la política deja de ser un ejercicio de *arriba para abajo* y se abre la posibilidad que sea de *abajo para arriba*. (Ortegón 2008).

- Centrarse en los objetivos de las organizaciones y en los resultados para los ciudadanos y usuarios de servicios.
- Actuar eficazmente mediante funciones y roles bien definidos.
- Fomentar valores para toda la organización demostrándolos a través del comportamiento institucional.
- Tomar decisiones informadas, transparentes y gestionar los riesgos.
- Desarrollar las capacidades y competencias del órgano gubernamental para que sea efectivo.
- Comprometer a diferentes partes interesadas y hacer de la responsabilidad un hecho. (Ortegón 2008).

En evidente que un buen gobierno sustentado en gobernanza busca mejorar la interacción entre gobernados y gobernantes, nada lejos de la gobernabilidad, solo que, mejorada en aspectos de legitimidad en la interacción entre los actores. Lo que para Ortégón (2008) podría resumirse en un nuevo estilo de gobierno, distinto al control jerárquico, con un mayor grado cooperación entre formas primarias construcción del orden social y las instituciones bajo los siguientes pilares: *Participación social activa y concertación política* para lograr acuerdos entre los diferentes actores, con el fin de sacar adelante objetivos comunes y direccionar acciones estratégicas contando con la decisión y opiniones de los demás; *Responsabilidad*, sustentada en la rendición de cuentas a la sociedad; *Transparencia*, facilitando el acceso a la información y al conocimiento; *Integración entre Estado y sociedad civil*, para generar las alianzas efectivas, con autorregulación social y autentica descentralización del poder; *Estado de derecho*, para hacer cumplir la ley e independencia en los poderes del Estado; *Reglas claras* dentro de un marco regulatorio que defina los alcances de las acciones del Estado y de las sociedad civil (Ortegón 2008).

Los rezagos de un viejo paradigma en cuanto a la forma de generar participación y administrar en la gestión del riesgo, se han heredado de manera no muy conveniente

hasta el presente en Colombia, lo cual ha afectado los procesos de participación en el conocimiento, prevención, reducción y respuesta del riesgo.

Se debería partir del enunciado de Trevin (2006), donde se define la participación como un “proceso voluntario, asumido conscientemente por un grupo de individuos, que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y en el espacio, con el fin de alcanzar objetivos de interés colectivo y cuya estrategia debe tener como elemento fundamental la organización” (Trevin et al. 2006, citado por Ortégón 2008, 141).

Además de ser la participación un proceso voluntario se debe contar con múltiples actores que habiten en el territorio, los cuales de por si, tienen necesidades e intereses diferentes, de acuerdo a sus actividades y niveles de organización. Lo cual, desde un enfoque tradicional no permite visibilizarlos, mucho menos, garantizar su vinculación efectiva.

La participación en la gestión del riesgo de desastres alcanza relevancia en la medida que los actores externos de carácter técnico para interactuar con los sujetos o actores del riesgo, deben respetar sus diversos imaginarios y valoraciones, y fomentando su participación activa en los procesos de análisis y de decisión (PNUD 2007)

Dentro de la variedad de posibles estrategias y acciones para reducir el riesgo, la participación social es determinante para su éxito. Desde el más alto nivel público hasta la escala local de la preparación, las iniciativas que son diseñadas de acuerdo a intereses y necesidades representativos ... son las que cuentan con legitimidad para su puesta en práctica y tendrán mayores posibilidades de resultar eficientes (PNUD 2007, 27)

Aunque pueden existir muchas formas de participar, la más efectiva será que la reconozca a los diversos grupos sociales que integran la comunidad y a su vez reconozca las condiciones de desigualdad y exclusión, ya que estas limitan entre otras la posibilidad de participar en los espacios donde se toman las decisiones (PNUD 2007).

Si se plantea que los niveles y la calidad de la participación aumente en la gestión del riesgo, se está abriendo la puerta para que las comunidades se empoderen de su propia realidad e inicie el tránsito desde la gobernabilidad hacia la gobernanza del riesgo, entendida como:

El ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales ciudadanos y grupos sociales articulan sus

intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales. La gobernanza incluye al Estado, pero lo trasciende, abarcando a todos los sectores de la sociedad, incluidos el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, desde el nivel doméstico y local hasta el provincial, nacional e internacional (Pasteur 2011, citado por Turnbull 2011, 119).

En este sentido, se entiende a la gobernanza del riesgo como los diferentes actores que hacen presencia en el territorio se empoderan del proceso en conjunto con las instituciones, en condiciones de horizontalidad de poderes y saberes, que le permiten a la institucionalidad avanzar en sus procesos de gobernabilidad, toda vez, que le permite a la comunidad reconocer la institucionalidad como un eslabón clave en la reducción de los riesgos, mediante la solución de sus problemáticas. Pero a su vez, reconociendo sus procesos identitarios, de hábitat y cultura establecidos en el territorio.

Capítulo segundo

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE CONTEXTOS POLÍTICOS, GEOGRÁFICOS Y CULTURALES

2.1 Marcos internacionales de la gestión del riesgo de desastre

En la gestión del riesgo de desastres se ha mostrado desarrollos gracias a la acción conjunta de las naciones y organizaciones internacionales que ha puesto su atención en los impactos que ha generado los desastres a nivel mundial. Como producto de ello, las Naciones Unidas han generado espacios de discusión científica y política que han servido de marco para la reducción de riesgo de desastres, los cuales se han convertido en orientadores de las políticas nacionales, en principio, se pueden considerar como una contribución notable, en especial, donde sus capacidades técnicas son reducidas y sus marcos legales son limitados.

Sin embargo, los marcos internacionales han padecido de su condición vinculante, que para algunos casos se podría considerar efectiva y en otros un simple requisito que aparece en alguna normativa y su aplicación es limitada. Pero a criterio de esta investigación, la principal limitación es la manera como poder hacer efectiva una política nacional en una escala local, se ha carecido de los mecanismos que permitan a los actores vincularse, sin que sus intereses como comunidad se vean trasgredidos en el afán de cumplir un indicador, a lo que se suma, la excesiva instrumentalización de la política de gestión del riesgo, lo que no permite visualizar las diferencias territoriales.

Por otro lado, están la comunidad internacional y la banca multilateral, quienes han mostrado que sus intereses están desfasados de los reales problemas que se dan en los territorios de Latinoamérica, esto se mira con especial detalle en las formas homogeneizadoras del desarrollo que se quieren implementar y que son las reales causas generadoras de la inequidad social y espacial en las que se vive en Latinoamérica. Pero, también han servido de medio en la generación de espacios de reflexión, discusión, análisis e interpretación acerca de los desastres.

El producto de las discusiones acerca de los desastres en el mundo, ha servido de insumo en la construcción de la política local y a su vez en la forma de orientar en el *qué*

hacemos y cómo lo hacemos acerca de los desastres. Su nivel de influencia sobre el paradigma es significativo, aunque, no se podría decir que sea el único, pero por su carácter aglutinador e institucionalista, sigue siendo un referente importante al orientar la política acerca de los desastres.

El Marco de Acción de Hyogo (MAH), se convierte en el primer y más importante tratado internacional, por ser aprobado por 168 países y avalado como propio por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El MAH constituyó una guía para lograr una serie de efectos y resultados que ayudaron a reducirlos riesgos de desastre en diez años (2005-2015), poniendo de manifiesto la relación que existe entre la reducción del riesgo de desastres y en el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El MAH buscó movilizar a todos los actores para que presten mayor atención a la reducción del riesgo de desastres como parte integral de sus agendas de desarrollo, al tiempo que enfatizó en la importancia del desarrollo de capacidades en esta labor. (PNUD 2009, 2010)

Entre las principales directrices que desarrolló el MAH, estuvieron cinco prioridades, las cuales se pusieron como ejes orientadores de las políticas de las naciones, entre los cuales se tuvo:

1. Velar porque la reducción de los riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastres a fin de lograr una respuesta eficaz.

Pero, por considerarse que no eran vinculantes, su desarrollo y adopción ha sido parcial, e incluso para el caso colombiano, por la misma razón del enfoque que se ha venido ejecutando, algunas de las prioridades desarrolladas en el MAH, se muestran de manera muy discreta. Por el contrario, el fortalecimiento de la preparación para casos de desastres a fin de lograr una respuesta eficaz, es uno de los ítems, que más desarrollo ha tenido, en el caso de Colombia, lo que indica que el paradigma sigue fijado en la respuesta ante desastres. Es de anotar que, al año 2012 se expide la Ley 1523, la cual se adopta la

política nacional de gestión del riesgo de desastres, la cual puede estar en consonancia la primera prioridad.

Las prioridades planteadas por el MAH se han orientado de manera general a la reducción del riesgo de desastres, buscando generar y potencializar capacidades en las comunidades, un nuevo actor en este proceso de reducción que se visibiliza, pero siempre en la expensa de los tomadores de decisiones, razón por la cual en los diez años de formulado, la gobernabilidad en la gestión se ha afianzado, con los defectos propios que tienen un sistema democrático, como el colombiano: la corrupción, la burocracia y las prácticas clientelares, que hacen aún más difícil el proceso de reducción del riesgo.

En la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai (Miyagi, Japón), evaluó los resultados del MAH y encontró algunas carencias que éste presentó en su aplicación en sus diferentes niveles. Producto de ello, se puede resaltar como debilidad inadecuados medios para su aplicación, es así como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (MSRRD), reconoce como su objetivo principal: “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”. Es de gran importancia resaltar de su objetivo el reconocimiento que hacen de los aspectos culturales de las comunidades.

Para lograr ese objetivo, la cumbre de los países ha determinado cuatro prioridades, que se pueden considerar como complementarias a las cinco iniciales propuestas por el MSRRD y que buscan realizar una acción más integral y contundente en la reducción del riesgo. Las prioridades que se determinaron son:

1. Comprender el riesgo de desastres.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

En este sentido, la propuesta de se presenta en esta investigación se orienta dentro de las prioridades 1 y 2, específicamente.

La comprensión del riesgo de desastres, primera prioridad, hace un énfasis especial en el entendimiento de las diferentes dimensiones de la vulnerabilidad y en relación con su contexto local. Así mismo, para las amenazas y su dinámica, resaltando que existe un tipo de conocimiento que se puede vincular a los procesos de evaluación del riesgo, así como en la prevención, mitigación y respuesta. En este sentido, también se promueve que debe existir un mejor diálogo y entendimiento entre las comunidades científicas, los actores locales y comunidades, un divorcio que evidenció Maskrey (1994), donde los reconocimientos de los imaginarios de la comunidad no tenían un sustento científico, visto de las ciencias duras, las cuales ejercían predominio hegemónico, sobre las ciencias sociales. En consecuencia, se tiene una gestión del riesgo que no se adecua a las particularidades del territorio y que genera en muchas ocasiones conflictos entre la comunidad y la institucionalidad (Maskrey 1994).

De manera más puntual, el MSRRD, promueve y exhorta a los países en su nivel nacional y local, acerca de la comprensión de los riesgos de desastres, que “se aprovechen como corresponda los conocimientos y las prácticas tradicionales, indígenas y locales, para complementar los conocimientos científicos en la evaluación del riesgo de desastres y en la elaboración y aplicación de políticas, estrategias, planes y programas para sectores específicos, con un enfoque intersectorial, que deberían adaptarse a las localidades y al contexto” (Naciones Unidas 2015, 11).

Como se anotó anteriormente, la acción vinculante de estas conferencias mundiales, pueden dar una orientación significativa en especial en la formulación de la política de Estado, pero su materialización en los territorios es ambigua y se limita a la generación de indicadores de gestión que sirven para justificar un cumplimiento. A esto se suma, la existencia de instituciones paquidérmicas en aceptar cambios y remover sus paradigmas de acción. En especial en Colombia, donde todavía se sigue orientando la gestión del riesgo, desde una visión fiscalista y más orientada a la respuesta.

En este marco, se reconoce la importancia del reconocimiento de otro tipo de conocimientos y prácticas tradicionales, las cuales, contrastan con las “verdades absolutas”, únicas que presentan las ciencias duras y que han sido elementos de discordia y conflicto en la aplicación de la política de atención y prevención de desastres, en especial, en lo que respecta al entendimiento de la amenaza y designación de medidas de prevención. Otro importante aspecto a resaltar es la necesidad de comprender los procesos

desde la particularidad de cada contexto local, en este sentido, comprender las lógicas del *lugar* y procesos de *territorialidad* y *territorialización* se convierten en la materia prima para comprender el riesgo, ya que, como todo proceso social, tiene una relación directa con su entorno y la percepción que se tiene de éste.

Este reconocimiento de otros saberes en la gestión del riesgo es sin duda un avance muy significativo en los procesos de reducción, aunque en la práctica, todavía se tiene que pasar por el filtro de la decisión política y rompimiento de sus estructuras, tanto del paradigma como en la parte formal de la institucionalidad.

La segunda prioridad planteada en el MSRRD, “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”. Primero, orienta en la claridad de tener objetivos claros y compartidos, bajo criterios de coordinación en los diferentes instrumentos de planificación, así como en las diferentes instancias y sectores que se encuentran dentro del proceso.

Un segundo elemento a resaltar de esta prioridad es la vinculación de nuevos actores, pero su participación tiende a ser más trascendental y pertinente, bajo el principio de la gobernanza. En este sentido, la comunidad deja de ser solo un invitado al proceso de la gestión del riesgo y pasa a ser un actor con mayor responsabilidad y con funciones, si así se lo requiere. De igual manera, las comunidades indígenas son reconocidas para que trabajen en coordinación con las autoridades locales.

Bajo el principio de la gobernanza en la gestión del riesgo, el proceso de involucramiento de los actores no solo busca la participación, sino también el empoderamiento de los procesos, en los cuales se puede pasar de ser damnificado a una parte de la solución del problema, pero, sobre todo, a generar un desarrollo sistémico bajo el principio de entendimiento de las lógicas locales.

El paso de la gobernabilidad en la gestión del riesgo, hacia la gobernanza, implica en primera instancia el reconocimiento de los actores involucrados, en este caso, son comunidades étnicas, que poseen aspectos diferenciadores desde una perspectiva occidental del conocimiento, pero que también son aglutinadores en estructuras de jerarquía y de reconocimiento cultural.

Como segundo elemento, se debe comprender que las relaciones que se dan al interior de un territorio parten de una construcción social, tanto de la tradición como de la experiencia propia como comunitaria. Este conjunto de valoraciones del entorno

promueve el desarrollo de los imaginarios, si bien, para el saber occidental pueden estar destinados, son principal importancia ya que ir en contravía de ellos a ultranza, garantiza el conflicto y un fracaso en la gestión.

Un tercer elemento, el cual se considera de gran importancia es el auto reconocimiento que se da a través del empoderamiento de su propia realidad, lo cual trasciende en el plano de lo político, ya que sus procesos de organización de base y autogestión, rompen con el esquema paternalista estatal que se presenta en la gestión de desastres y de paso abre la puerta hacia nuevas formas de entendimiento entre gobernantes y gobernados, dejando de lado las prácticas de politiquería, propias de la gobernabilidad en contextos de la democracia en Latinoamérica.

El marco normativo para la gestión del riesgo en Colombia, representado en la Ley 1523 de 2012, aunque es anterior a la promulgación al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, posee principios que permiten enlazar las prioridades 1 y 2 del MSRRD, específicamente en el artículo 3, donde se orienta sobre los principios generales que orientan la gestión del riesgo, en el principio 5 se expresa:

Principio participativo, Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad (Ley 1523 de 2012).

De acuerdo a este principio, la participación y reconocimiento de las comunidades étnicas, comunitarias y demás, se establece una entrada para desarrollar avances hacia la gobernanza. De igual manera, la corresponsabilidad de la gestión del riesgo se expresa como un “deber” de toda persona en hacer parte del proceso de gestión. De manera complementaria el principio 6 expresa: “En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma” (Ley 1523 de 2012). Lo que se puede comprender como un reconocimiento de las diferencias étnicas existentes y que su vinculación a los procesos de gestión del riesgo debe ser armónica y acorde a sus particularidades. De igual manera, el reconocimiento de las diferencias culturales en la gestión del riesgo hace que posibilite una viabilidad jurídica de esta propuesta de investigación. Cuando se expresa

el “aprovechar sus recursos culturales”, se motiva el *comprender el riesgo de desastres*, ya que, por ser una construcción social, es diferencial.

En concordancia con el marco legal anterior se resalta la Ley 21 de 1991, en cual se aprueba el *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989*. De esta Ley se resalta el artículo 2, en el parágrafo 1, donde expresa: “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. En dicho artículo, se expresa el deber del Estado de abrir espacios de participación y coordinación, los cuales también están en el horizonte de la gobernanza.

En la misma Ley, en el artículo 5, en el ítem a) que reza: “Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”, reconoce que frente a la diferencia, se debe actuar de manera adecuada, teniendo en cuenta las consideraciones necesarias, en tal sentido, la gestión del riesgo debería corresponder de manera que permita abarcar los problemas de manera diferenciada.

2.2 La gestión del riesgo de desastre en Colombia, análisis de un proceso.

Los estudios de riesgo y desastres, haciendo mayor énfasis en la amenaza, fomentan la implantación de un paradigma que orientará el que hacer de la política pública. En Colombia se han considerado unas etapas cronológicas que indican estos cambios en los paradigmas, tal es así que el concepto de la emergencia se hace presente a finales de los años 40`s específicamente a partir del 9 de abril de 1948 con la ocurrencia del Bogotazo⁴, desde entonces se conforma el Socorro Nacional⁵, entidad que cumplía funciones con un enfoque únicamente asistencialista en las emergencias; 1970 se

⁴ Trágico motín ocurrido en la ciudad de Santafé de Bogotá, como consecuencia del asesinato del dirigente político Jorge Eliécer Gaitán. Dicho evento, se presentó cuando se celebraba en Bogotá la IX Conferencia Panamericana (cuyo principal resultado fue la firma del Pacto de Bogotá, de la cual surgió la organización de Estados Americanos, OEA). Este asesinato llevó a los liberales capitalinos a tomarse las calles, los saqueos no se hicieron esperar, así como la destrucción de varios edificios públicos, situación que se extendió al resto del país.

⁵ Gobierno central y Cruz Roja Colombiana.

oficializa la creación de la Defensa Civil, con el fin de asistencia y apoyo en el post-desastre; también se promulgó el Código Sanitario, mediante el cual se creó el Comité Nacional de Emergencias encabezado por el sector salud. Esta figura buscó ser replicada en todos los entes territoriales de la época (Vallejos 2009, citado por Velásquez 2015).

En la década de los 80's se presentó dos hechos que marcaron la historia de los desastres en Colombia⁶ y ello, el desarrollo de aspectos normativos que buscaban suplir la deficiencia de la política, de lo que hasta ese entonces se consideraban *desastres naturales*. En este contexto se destaca la creación del Fondo Nacional de Calamidades (FNC) mediante Decreto Ley 1545 de 1984 y que se reglamentó posterior al desastre de Armero con el Decreto 843 de 1987, pero que operó realmente después de las fuertes inundaciones de 1985, con el Decreto 1903 de 1988 tras la asignación de recursos para dicho Fondo (Vallejos 2009, citado por Velásquez 2015).

A finales de la década de los 80, específicamente el 2 de noviembre de 1988 se promulga la Ley 46 de 1988, la cual se reglamenta con el Decreto Ley 919 del 1 de mayo de 1989, con esta normativa se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). Para este entonces es muy claro el enfoque sustentado en la atención del desastre y con un énfasis en el estudio de las amenazas (Vallejos 2009, citado por Velásquez 2015).

La década de los 80's y los 90's, en el campo de los desastres, fue marcada por este tipo de enfoques fisicalista, donde el énfasis recaía en la ciencia duras y los modelos predictivos acerca de los desastres tomaron mayor fuerza, con ello, el seguimiento a las amenazas que mayor impacto de daños podrían generar.

El posicionamiento de algunas disciplinas en el campo de los desastres como la geología, ingeniería, vulcanología, sismología, meteorología, entre otras, redujo la importancia de otro tipo de enfoques, en especial a las visiones con enfoque social sobre la comprensión de los desastres. Un elemento a resaltar de este periodo, ha sido la condición reactiva frente a las emergencias y los desastres, la cual hasta la actualidad se mantiene.

Hasta la mitad de la primera década del 2000, se mantuvo una estructura funcional rígida, sin autonomía, totalmente centralizada y lo más importante, siempre esperando

⁶ 1983 Terremoto en Popayán y 1986 Erupción Nevado del Ruiz y consecuente desaparición de la población de Armero.

que suceda un desastre para poder actuar. Aunque la constitución de 1991, indicaba que Colombia era un país que se orientaba hacia la descentralización territorial, muchas de las funciones administrativas seguían amarradas al centro del país.

En el año 2008 ante una reestructuración Ministerio del Interior y de Justicia se dictaron una serie de disposiciones que generaron importantes cambios en la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, mediante el Decreto 4530 de 2008, pasó a ser Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, paralelo a ello recogió y estableció una serie de funciones, algunas antiguas y otras novedosas (Vallejos 2009).

A pesar de vincular el termino gestión del riesgo desde el año 2008, no se pueden registrar avances en la política y muchos menos en los resultados. Lo que pareciera un error de tautología, al hablar de la *gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres*, influyó de manera significativa en la manera de actuar de los entes gubernamentales, ya que no se hacía gestión, solo se seguía enfocado al asistencialismo y a la respuesta de manera desarticulada, al respecto Campos (2012) expresaba “Pese a la existencia de instrumentos normativos y de planificación, no se ha logrado consolidar una verdadera política de gestión del riesgo de desastres que se implemente de forma integral y articulada a la gestión pública”. (Campos 2012, 122).

Como producto de la falta de una comprensión conceptual más amplia acerca de la gestión del riesgo de desastres, los impactos del fenómeno del Niño 2010 y 2011 fueron considerables y dejaron en evidencia que no bastaba con vincular la palabra *gestión*, se necesitaban mayores instrumentos y un giro en la manera de actuar frente a los riesgos, lo que devino en la formulación y adopción de la Ley 1523 de 2012. En la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Entre los principales aportes que presenta la Ley 1523, es la articulación e inserción de la gestión del riesgo en instrumentos planificación, buscando que los procesos de desarrollo sean orientadores de la ocupación del espacio y que éste sea en armonía con el territorio. De igual manera, amplía la visión conceptual del riesgo y vincula instrumentos que permiten actuaciones en cada una de las fases de la gestión.

Transversal a todo el proceso de gestión está vinculada la participación de los actores y su corresponsabilidad. De manera explícita se encuentran dentro los principios

que rigen la Ley, específicamente en lo que respecta a la participación de las comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. En este sentido, también se promueve el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, así como el respeto a sus particularidades (Ley 1523 2012).

Estos hechos de reconocimiento son la puerta hacia algunos cambios que se pueden presentar en el corto plazo, ya que en la actualidad, cinco años después de su expedición, la Ley 1523 todavía sigue estancada en sus alcances y una de las causas de fondo es que no se ha avanzado con un enfoque diferente al de priorizar las amenazas, dejando de lado las diferentes dimensiones de la vulnerabilidad y solo se ha centrado en los aspectos físicos, con lo cual no se observa un cambio sustancial en la política nacional de gestión del riesgo. El estancamiento se hace más evidente a los niveles locales, donde las particularidades no son tenidas en cuenta y la instrumentalización de la gestión ha llegado a condiciones *genéricas del riesgo*, como lo anotaba Rebotier (2009), aporta a los procesos operativos de las instituciones, pero en el ámbito territorial de los actores, este proceso no genera pertinencia, ni identidad, lo cual es un grave problema si se quiere pensar en procesos de gestión y de gobernanza del riesgo. Por tal motivo, se busca promover procesos de reducción de riesgos con identidad y que reconozcan las diferencias étnicas y de cultura.

2.3 Contexto geográfico, fundamento de su percepción

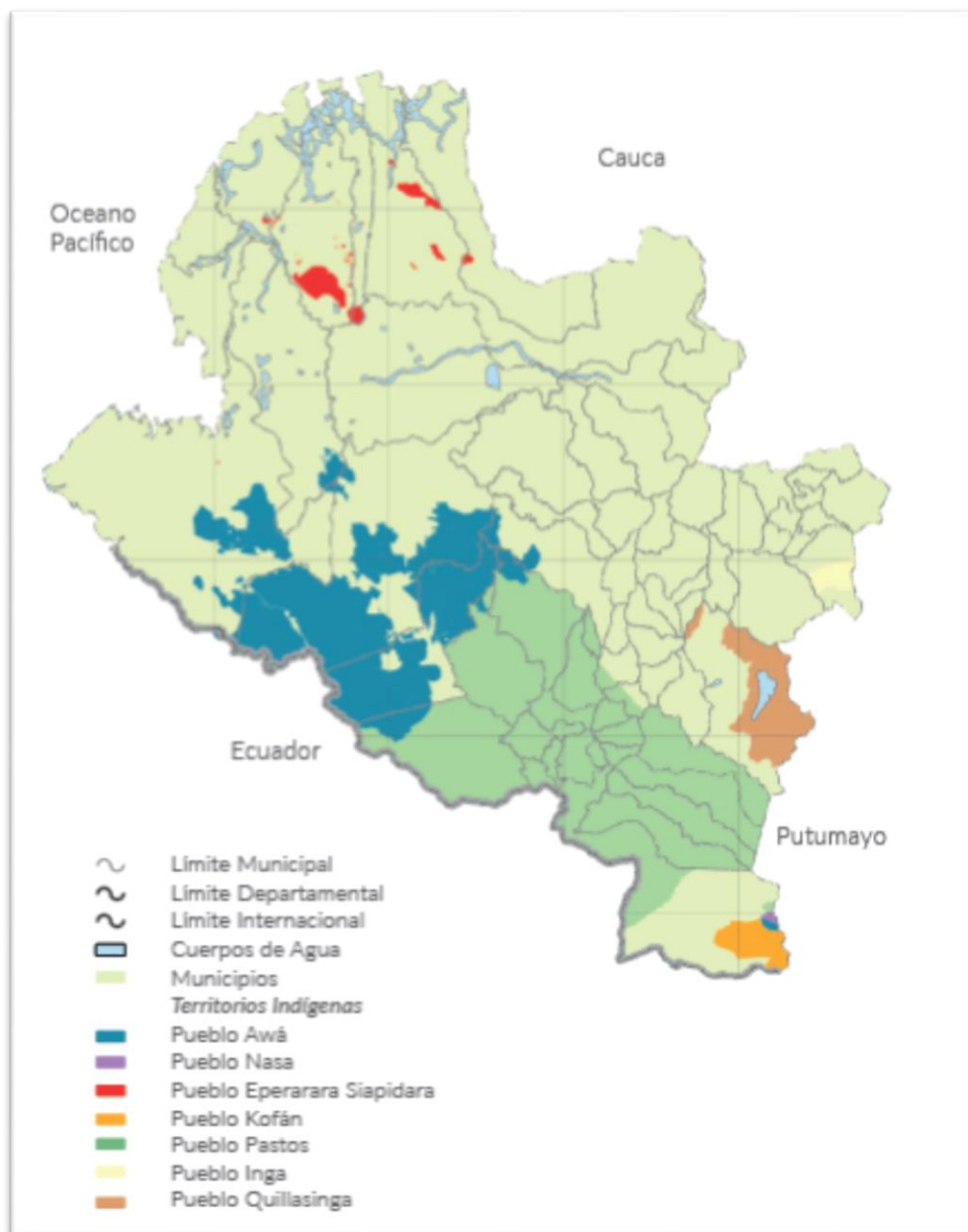
Al sur occidente de Colombia se localiza el departamento de Nariño, el cual limita al norte con el departamento del Cauca, al Sur con la República del Ecuador, al Oriente con el departamento del Putumayo y al occidente con el océano Pacífico. Nariño posee una fisiografía abrupta de altas montañas con alturas superiores a los 4.000 m.s.n.m. que contrastan con las llanuras y pie de monte costero, así como también hacia su parte oriental se encuentran pie de monte amazónico. Por estas condiciones, su clima es muy variado, tanto por la micro verticalidad, como por la influencia del Pacífico y la Amazonia.

Su variada topografía y sus condiciones climáticas han sido un aspecto fundamental en la conformación del paisaje, el cual puede variar de manera muy significativa en tramos relativamente cortos de viaje, pasando de páramos a pie de monte

costero en tramos inferiores a 150kms. Un aspecto importante en la modelación de su paisaje ha sido la alta presencia de vulcanismo, existen más de 20 volcanes, de los cuales 6 se encuentran activos, en una extensión de 33.268kms², estas condiciones, también aportaron a la fertilidad de sus suelos, a su vez, sirvieron de sustento en el modelo de ocupación del espacio geográfico.

En este territorio se asentaron diferentes grupos étnicos, entre los que se destacan las comunidades indígenas de los Pastos con 132.000 habitantes, (77,32%); los Awá con 26.800 (15,69%); los Eperara Siapidara con 4.500 (2.63%); los Quillacinga con 4.008 (2.34%); los Inga con 3.041 (1,78%); los Cofán con 160 (0,093%) y el pueblo Nasa con 119 personas (0.07%). Como es de notar, el pueblo de los Pastos y los Awá, son los pueblos más significativos en número de población, así también en la extensión que ocupan en el territorio del departamento de Nariño. Además (Plan de desarrollo departamental de Nariño 2016 – 2019).

Imagen 1. Mapa de localización de los pueblos indígenas en el departamento de Nariño.



Fuente: Plan de desarrollo de Nariño 2016 - 2019

Localización del Pueblo de los Pastos.

El Pueblo de los Pastos es el más significativo en número de habitantes, así como en la extensión de su territorio. se distribuye en el Nudo de la Waka o Nudo de los Pastos, territorio que comprende el suroccidente colombiano (Nariño y Putumayo) y del norte de la Provincia del Carchi en el Ecuador. En el departamento de Nariño hay 17 resguardos

de origen colonial; se encuentran 9 resguardos indígenas, 7 que están en proceso de constitución y el resguardo de El Sande que tiene población Awá y Pastos. Y hay 25 resguardos en el departamento del Putumayo (Plan de desarrollo departamental de Nariño 2016 – 2019).

A diferencia del resguardo del Sande, la mayor población del pueblo Pasto comparten un territorio con características de paisaje de altiplano de la región andina, donde resalta la presencia de altas montañas y de páramos. Son territorios que pueden variar de lomeríos suaves, valles interandinos y fuertes pendientes, modelados por la presencia de ríos que a su paso forman grandes cañones.

El pueblo Pasto, se caracteriza por apego a la tierra y a las prácticas que ahí se pueden desarrollar, como la agricultura y la ganadería a pequeña escala. Se asientan principalmente en zonas fértiles y de clima frío, así que sus actividades agropecuarias son similares a la de campesinos que habitan en sus alrededores. Se tiene un gran respeto por las fuentes generadoras de agua, por tal motivo, el páramo se considerado un lugar sagrado, como sus lagunas.

Las prácticas agropecuarias, se caracterizan por ser estacionales y en algunos casos presentan algún grado de tecnificación, como sistemas de riesgo, generalmente por aspersión. Sus cultivos generalmente transitorios, se encuentran vulnerables a los efectos de la variabilidad climática.

Localización del Pueblo Awá.

Por otra parte, el pueblo indígena Awá, se localiza en el sur de la región Biogeográfica del Chocó, que comprende gran parte del suroccidente de Colombia y del noroccidente de Ecuador. Cuenta con una extensión de 318.994 has que incluye los municipios de Ipiales, Mallama, Ricaurte, Barbacoas, Roberto Payán, Samaniego, Santacruz de Güachavéz y Tumaco. Existen dos organizaciones de segundo nivel: la Unidad Indígena del Pueblo Awá -UNIPA- que agrupa a 29 resguardos legalmente constituidos y dos en proceso de constitución, con una población de 24.902 personas, 4.980 familias y una extensión territorial de 215.937 has; y el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte-CAMAWARI integrado por 13 resguardos legalmente constituidos y uno en proceso de constitución, con una población de 12.609 habitantes y 2.521 familias y una

extensión territorial de 103.057 hectáreas (Plan de desarrollo departamental de Nariño 2016 – 2019).

El territorio que ocupa el pueblo Awá, tiene una altimetría que puede variar entre los 200 m.s.n.m. y 1.200 m.s.n.m., en el piedemonte costero de la región pacífica, es un ecosistema frágil de selva húmeda tropical, en consecuencia, su régimen de lluvias es muy intenso y existe una presencia muy significativa de corrientes hídricas con caudales que pueden variar en corto lapsos de tiempo.

El territorio es altamente montañoso con presencia de altas pendientes, que, por acciones de las lluvias, presenta lavado de suelos, a pesar de ser frondoso y verde del paisaje, su fertilidad es limitada, razón por la cual las prácticas agrícolas no son intensivas y se consideran un pueblo con características de recolectores.

Las zonas que habitan, según las clasificaciones del IGAC, pertenecen al bosque pluvial tropical (bp-T), bosque pluvial pre-montano (bp-Pm) y al bosque húmedo tropical (bmh-T), e integran un ecosistema de transición en el que convergen formas de vida procedentes del altiplano y de la costa pacífica y que se caracteriza por una gran biodiversidad genética, múltiples interrelaciones entre especies y competencia entre ellas por la obtención de nutrientes escasos que se liberan de la descomposición vegetal sobre suelos pobres. A este respecto, se sostiene la hipótesis que la selva tropical no se regula a partir de la fase mineral del suelo, sino del reciclaje de los nutrientes contenidos en la propia biomasa de la selva (fase orgánica).

Ancestralmente, la comunidad Awá ha desarrollado técnicas y conocimientos que le han permitido el aprovechamiento de recursos de fauna y flora y el uso de los suelos de vega con fines productivos, sin destruir las grandes extensiones de selva que ocupan. A diferencia de otras sociedades, las técnicas utilizadas en el manejo de los suelos y sus tradiciones culturales, buscan reproducir los procesos naturales de suministro de nutrientes. La apertura de parcelas para cultivos agrícolas, por ejemplo, se basa en un sistema de tumba y pudre (no de tumba y quema como el de las selvas amazónicas), de gran favorabilidad por permitir la reabsorción de nutrientes, reducir la acidez del suelo y protegerlo de la acción del sol y de la lluvia. Han desarrollado también un sistema de rotación del suelo, para lo cual las familias tienen áreas diversas en diferentes fases de producción o descanso. La tradición de heredar la tierra de abuelos a nietos, asegura así mismos períodos de descanso necesarios para la recuperación del suelo, ya que consideran que siempre debe ser menor el período durante el cual la tierra esté cultivada que el tiempo de descanso. (Plan de vida Awá 2006, 44).

Capítulo tercero

LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE LOS IMAGINARIOS DE LAS COMUNIDADES AWÁ Y PASTOS.

En el siguiente capítulo se hace una síntesis de los resultados hallados en el trabajo de campo en los resguardos indígenas de Alto Ulbi y Gran Sábalo del pueblo Awá, en los municipios de Ricaurte y Barbacoas y con el cabildo indígena de Gran Tescual del municipio de Puerres. En los lugares antes mencionados se desarrolló una serie de talleres con la comunidad a fin de conocer imaginarios y percepciones que tienen estas comunidades acerca de su entorno y en especial de los fenómenos naturales que se hacen presentes en el territorio y que de alguna manera se podrían considerar como amenazas.

En el desarrollo del proceso que se realizó en el transcurso del año 2015, se logró evidenciar que existen marcadas diferencias entre estos dos pueblos indígenas con los cuales se realizó la investigación, tanto en sus cosmovisiones, como en su modo de interactuar con el medio natural.

Metodológicamente se había definido que tendría que ser de tipo cualitativa porque permitía una mayor flexibilidad en una investigación exploratoria, ya que se pretendía acercarse al conocimiento de aspectos culturales y de la percepción que tenían las comunidades indígenas de los pueblos Awá y Pastos. Para lograr este objetivo se procedió a un análisis inductivo partiendo desde los mismos actores, a los cuales se les aplicaron instrumentos como entrevistas individuales, grupales (focus group) y talleres donde la comunidad a través de mapas parlantes diagramó su territorio y se hacía explícita la relación de la comunidad con su entorno, además de la presencia de eventos y situaciones que se podrían considerar peligrosas. Es de anotar que la información se trianguló con cruce de fuentes y contrastación con información secundaria.

La narrativa que desarrollaron los Mayores, Abuelos, Sabedores, Taitas, Mamás y demás personas de la comunidad, en los conversatorios y talleres, se organizó para conocer su cosmogonía y cosmovisión. La diferenciación cultural entre estos dos pueblos se consideraba evidente, pero a través del análisis comparativo del discurso, se logró determinar que su cosmogonía y cosmovisión eran disímiles, lo cual influía en la construcción de sus imaginarios y percepción frente al entorno y a las amenazas, lo cual,

orientó la formulación de las categorías emergentes, partiendo del análisis interpretativo de la información recolectada de los procesos narrativos.

Por tal motivo, las categorías que se utilizaron para comprender sus imaginarios varían de acuerdo a los aspectos que se encontraron, como producto del análisis interpretativo de la información se logra identificar algunos elementos de la cultura que influyen en la construcción de los imaginarios y de las percepciones, los cuales se proponen como categorías emergentes y se puedan operativizar con las fases de una adecuada gestión integral del riesgo y que tenga justificación territorial.

En el pueblo Awá se encontró mayor contenido mítico con respecto a sus orígenes y a la explicación hacia ciertos fenómenos naturales más recurrentes como el trueno y el temblor, así también hacia sus formas de hábitat y territorialidad. En tanto, para el pueblo Pasto, gran parte de su cosmovisión se centra en la justicia propia y desde donde se desprende la Ley de Origen y Ley Natural y desde las cuales se explican los fenómenos naturales.

En los procesos de gestión del riesgo de desastres el principal elemento es el ser humano, sobre el cual recaen los efectos de las amenazas, además es el generador o creador de su propia vulnerabilidad, de ahí que se considere que es una construcción social. En tal sentido, el ser humano es una construcción de su contexto y de su entorno, en el que influyen los aspectos del medio natural y los tipos de relaciones que se dan entre ellos y el ambiente, en ese sentido, Berger y Luckmann (1968) plantean que “la sociedad es un producto humano. La sociedad es una realidad objetiva. El hombre es un producto social” (Berger y Luckmann 1968, 82). Estos momentos dialecticos son sustento para comprender la realidad.

Con el propósito de ahondar en las características del sujeto social, el cual es la base y el fin de la gestión del riesgo, se propone como aspecto relevante, comprender elementos de la subjetividad, tanto del individuo como del colectivo que los agrupa. Para ahondar en este aspecto, se plantea, que se debe identificar y reconocer sus imaginarios y las percepciones que se tienen del medio natural y sus expresiones, las cuales, se podrían catalogar desde una lógica occidental, como amenazas.

Las prácticas humanas que se hacen presentes en el territorio hacen que se dé el proceso de la apropiación del mismo y la construcción del lugar, esa relación que se tiene

con el medio natural, aporta al conocimiento de la construcción cultural del riesgo, así lo expresa Hernández (2013).

Se requiere por tanto profundizar en el conocimiento de las dinámicas generadas en los territorios desde otra perspectiva, es decir, desde los lugares, indagando sobre la manera cómo la gente siente su territorio, cómo se relaciona con su medio natural, cómo, en algunas comunidades se siente parte integral de ese medio, cómo lo imagina, para de esta manera, entender los procesos de construcción cultural del riesgo (Douglas 1996, García 2005, Oltedal Sigve & Moen 2004), aspecto de vital importancia en una política pública que busque incidir de manera exitosa en su gestión. (Hernández 2013, 23).

Para comprender la cosmogonía de los pueblos indígenas es necesario entender su mundo, proyectado en el tiempo y preservado en el espacio, es necesario profundizar en el conocimiento y pensamiento del pueblo indígena, donde se incluya su estructura y sentido de su vida, las creencias de sus orígenes y religiosas, así como el destino del universo, que se ha transmitido de generación en generación a través de la tradición oral, principalmente, de igual manera en aspectos de su vida cotidiana como sus usos y costumbres, simbología, mitos, leyendas, etc.

La cosmovisión es la forma de mirar, analizar e interpretar la vida desde las creencias de nuestros Mayores en su forma de pensar, sentir y actuar, es la que nos lleva a conocer las relaciones que se tienen entre: hombre-cosmos, hombre-naturaleza, hombre-animal-naturaleza, para expresar que todo lo que existe en el espacio tiene vida, es dinámico y tiene una razón de ser. (Grupo Waira “Libre como el Viento” 2014, 15).

3.1 Imaginarios y percepciones de la comunidad Awá frente al riesgo en su entorno.

La comunidad indígena Awá como comunidad originaria tiene una fuerte relación con los aspectos naturales de su entorno. Desde su cosmogonía, el proceso de origen de esta comunidad se relaciona con la existencia de un gran árbol el cual aporta comida, a los más pequeños.

Ellos dicen: “Que había un árbol de donde salía y caía el alimento, después a la gente Awá le dio ganas de comer todo y como no podían decidieron que iban a tumbar el árbol y se pusieron a tumbarlo con hacha, estaban dele y dele y algunos de ellos quebraron sus hachas y se convertían en loras y en un Pájaro llamado Paletón y tenían hachas buenas que picaban el árbol, pero todas las mañanas cuando iban a mirar el árbol, éste estaba sano; hasta por la noche trabajaban para tumbar el árbol y llegaban hasta la mitad, luego se tenían que ir para la casa; volvían en la mañana y

otra vez encontraban al árbol sanito, entonces comenzaban a tumbarlo de nuevo y pasaba lo mismo y las hachas se quebraban. La Ardilla y el Pilmo al ver lo que pasaba, preguntaron que quién era el que mejor subía por los árboles, era como hacer una apuesta para ver quién iba a ser el primero en ir a bajar el alimento del árbol donde había de todo lo que ahora tenemos. Una noche se amanecieron tocando al pie del árbol para ver cómo era que este amanecía sano, pero ellos no se daban cuenta que el palo se volvía grueso otra vez, y así al fin se cansaron y tuvo que subir el Pilmo (animal que vive en los árboles) al árbol para cortarlo desde arriba y así fue como se cayó, arriba dizque había una guasca que se tenía que cortar porque el árbol estaba colgado de ella y así fue como este se cayó y a lo que iba cayendo el alimento también caía en diferentes partes, por Cumbal, por acá bajo por Tumaco, por Barbacoas y así más lejos también desgranándose y floreándose por todos lados. Los animales aprovecharon para comer de todo lo que les gustaba, el loro maíz, la guagua el plátano, guatín pepa, todos los animales estaban como estamos aquí en el taller y también de diferentes partes como ahora las veredas. Lo que el árbol formó fue el Territorio Awá, por ejemplo, lo que hoy es Nulpe llamado anteriormente Nulpi quiere decir Tierra del Chontaduro y así también está la tierra de la papa como es la zona del Gran Cumbal” (Plan de vida Awá 2006, 75).

Su tradición cultural del relacionamiento a los árboles y el agua, hace que se genere un respeto hacia los componentes naturales, pero también la necesidad de conocimiento de todos los aspectos y las dinámicas que se hacen presentes en este territorio, el proceso de construcción de ese conocimiento, es producto de una vivencia constante, de una tradición oral y cultural que fortalece su identidad como pueblo y la vez su capacidad de adaptación frente a los fenómenos naturales que se pueden hacer presentes y de los cuales, existe una explicación, no científica de su presencia y ocurrencia, en la medida que se rompe con el equilibrio o se ofende a medio natural. Un poblador Awá, lo expresa así: “La relación de los Awá con la naturaleza es de respeto, es sagrada. Sabemos qué debemos usar y qué no”. (Plan de vida de las comunidades UNIPA 2006, 43).

Los +NKAL-AWA o “Gente de la Montaña”, dentro de su Territorio han definido diferentes espacios, cada uno de ellos está destinado a una función específica, como, por ejemplo: la finca, la vivienda, la montaña; considerados sus territorios sagrados, bajo el entendido que en estos lugares se desarrolla su vida, su cotidianidad y sus prácticas sociales reafirman su sentido de pertenencia hacia estos.

Para el Awá, la finca tiene una clara y diferente connotación, la finca es una unidad que compone el Territorio, no solo porque se trate de la unidad de producción económica, en la que se ha realizado transformaciones sobre el medio ambiente como la vivienda, los caminos, los cultivos, etc., sino porque ella para el Awá tiene una connotación simbólica. Un espacio dentro del entorno ha pasado de ser /inhabitable/ a /habitable/, de espacio natural a espacio /cultural/, sin que dentro de ella se excluya espacios /naturales/ como la montaña, el río, etc., los cuales

conforman una integridad como territorio. La vivienda hace parte de la “finca”, como un espacio personalizado, un refugio que protege, un centro humano desde el cual se “controla” el territorio y que se delimita simbólicamente a través de la existencia de techos, pilares, cercos, etc., definidos por el diseño y construcción propios de una tradición cultural” (Plan de vida Awá 2006, 125).

La manera como se construye el territorio para el pueblo Awá se da en la medida que es un espacio socializado y culturalmente apropiado que adquiere un significado solamente comprensible desde los códigos culturales del grupo humano; el territorio es la apropiación del medio ambiente en categorías culturales, es hacer que la naturaleza pase a ser comprensible, útil y con la cual se pueda convivir, en realidad una cultura no se relaciona directamente con el medio sino en la medida en que el grupo ponga sus prácticas culturales a dinamizar el espacio”. (Plan de vida Awá 2006).

Otro elemento que va inserto en el territorio y ha sido un importante factor en la concepción del espacio geográfico para el indígena Awá, es el agua, su relación se puede determinar por alto régimen de lluvias, que estar por encima de los 5.000 mm/año, lo cual le permite tener varios ríos que les sirve como medio de comunicación, en la medida que sus aguas no sean tan torrentosas. Pero, ante todo, dentro su cosmovisión es de vital importancia, el agua es lo bueno, el agua limpia, el agua cura enfermedades, como las de los espíritus, como la del Chutún⁷.

De igual manera, el agua ha incidido en los procesos de ocupación del territorio, es el caso de *las bocanas*, son lugares propios para el asentamiento de la comunidad Awá, se caracterizan por estar rodeadas de tierras fértiles y estimadas para la agricultura; se ubican sobre la margen baja de los ríos en que se acumula el sedimento. Lo cual puede ser visto de las como una condición riesgosa, pero por el conocimiento que se tiene, acerca del comportamiento del cauce del río, les permite reducir su exposición ante fenómenos hidrometeorológicos asociados⁸.

Como se pudo constar a través de los diálogos y de las salidas de campo, la relación entre el indígena Awá y el medio natural ha sido armónica y se expresa en el profundo respeto que manifiestan por medio de diferentes prácticas como son: la

⁷ El Chutún es para los Awá una enfermedad causada cuando se transgreden ciertas normas al interior de la comunidad como es transitar por la montaña después de las seis de la tarde y los síntomas son: dolor de cabeza y de muelas, hinchazón en el pecho. Su curación dura cuatro días y quien lo hace es una persona especial que sepa de ello y que por lo general es un mayor de la comunidad.

⁸ De inicio se puede decir es una buena medida, pero por efectos de la variabilidad climática, asociada a cambio climático, estas condiciones pueden cambiar, sino se ha venido desarrollando proceso de adaptación, de manera formal o informal.

agricultura, la caza y la pesca entre otros, incluyendo también la concepción territorial que el indígena maneja en su “montaña”. Sin embargo, se viene presentando un proceso de cambio cultural que incide en la pérdida de este conocimiento y en la modificación de comportamientos y actitudes en relación con la conservación de la naturaleza en su territorio (Plan de vida Awá 2006, 43).

Una característica importante para la cosmovisión del indígena Awá es que todo lo que existe en el territorio son Awá, como: la tierra, los árboles, la lluvia, los animales y se incluyen los espíritus y los fenómenos naturales, como el temblor⁹. Cada fenómeno se explica dentro de una mitología, que pretende dar explicación a su ocurrencia. Esta transmisión de la información se hace generalmente de manera oral y de la misma manera se buscó recolectar los relatos de adultos mayores, sabedores.

3.1.1 El temblor

El siguiente relato del temblor es una historia compilada del documento del Plan de vida en donde nos dice:

Esta historia nos dice que era un hombre que vivía muy lejos de donde comenzaba el nacimiento de la tierra. La parte donde él vivía era pura peña; esa parte era donde terminaba la tierra, no seguía más tierra, sino que seguía pura peña cerrada.

Un día se desplazó a caminar hacia abajo por encima de la tierra y encontró hacia más allá una casa de Awá. El IP Awá lo invitó al Awá que vamos al mar a pescar y se fueron los dos; le dijo que se agarre atrás de la espalda de él; al mismo tiempo le dijo al hombre Awá que cierre los ojos. El hombre Awá obedeció lo que el IP Awá le decía porque él no caminaba como el Awá si no que el caminado del IP Awá era brincar de un lugar a otro que en cada brinco temblaba la tierra.

De donde él vivía se gastaba un día de camino para llegar al mar. Cuando ya llegaron al sitio le dijo que él sabía caminar en esa forma; antes de llegar al mar dejó al hombre Awá en una quebrada le dejó echando veneno para que el Awá recoja pescado y el IP Awá siguió hacia más adelante donde estaba el mar; no era muy lejos donde quedó el hombre Awá.

El hombre Awá seguía recogiendo pescados todo el día hasta que llegó la tarde el Awá ya estaba solo y se fue a mirar que estaba haciendo otro compañero IP Awá y él no llegó hasta donde él estaba. Porque el IP Awá le había dicho que no fuera allá donde él estaba pescando y lo miró de lejos que estaba pescando.

Los pescados que él cogía eran demasiado grandes; al mirarlos de lejos él veía de color azul para el Awá no era pescado si no que era cueche; al ver esto el Awá se regresó al sitio donde estaban recogiendo pescado. Después de un momento

⁹ Sismos.

llegó el hombre IP Awá con hartos pescados. Cuando regresó estaba muy tarde. Al lado de la quebrada había una peña seca, el IP Awá rajó leña de esa peña seca, pero para el hombre Awá no era palo. Con la leña que rajó el IP Awá hicieron un fogón para ahumar los pescados. Para prender la candela fue con golpes de piedras; tenía un pedazo que era de forma de algodón. Al amanecer el día, el IP Awá le dio haciendo atado a los pescados porque el Awá no podía hacer atado por mucha cantidad de pescado. También el IP Awá lo aconsejó al Awá, en esta forma: que cuando llegue a la casa no vaya a desbaratar el atado fuera del salón sino en el medio del salón. Después de darle el consejo le dijo cierre los ojos para irnos a la casa y el Awá cerró los ojos fue como haberse dormido; cuando abrió los ojos estaba en la casa de él y miró el atado que estaba muy pequeño; el rompió el atado pequeño y al romper pareció una cantidad de pescado como él había recogido y se regaron fuera del piso.

En los consejos que el IP Awá le dijo que él salía en los tiempos de verano cuando haya otro verano que no se asusten porque tiembla la tierra es cuando pasa hasta el mar y nuevamente a pescar el Awá ya sabe.

También tenía un poder como dios del cielo, pero vivía en la tierra. El IP Awá le dejó diciendo que tiene que hacer atados pequeños pero el Awá no obedeció como él había ordenado; hasta el momento quedó que cuando queremos hacer un atado pequeño no podemos, porque el Awá no obedeció lo que él ordenó (Plan de vida Awá 2006, 42).

Es muy común que todo tipo de historia que aporten a su cosmovisión contengan unas enseñanzas que sirven de orientación práctica en la vida de los indígenas, en el anterior relato se resalta algunas enseñanzas para la cotidianidad de la vida de Awá y que se nombran a continuación:

- Nos enseña a pescar.
- Nos enseña a compartir con los compañeros
- Nos enseña a invitar.
- Nos enseña a hacer atados pequeños.
- Nos enseña a creer la verdad.
- Nos enseña a matar pescados.
- Nos enseña a ahumar pescados.
- Nos enseña a aconsejar.
- Nos enseña a ser obedientes.
- Nos enseña a rajar la leña (Plan de vida Awá 2006, 43).

De las enseñanzas que pueden dejar cada tipo de mitología de manera implícita se pueden también rescatar elementos que se podrían considerar formadores de los imaginarios, de tal manera que se distinguen elementos de jerarquía, que en estos casos reposan sobre fenómenos naturales y que su análisis e interpretación depende de una profundización en el tema que para el caso del Temblor, dentro de nuestra lógica occidental sería otorgada a las ciencias físicas o duras como la Sismología que descifra y analiza el porqué del fenómeno.

En la gestión del riesgo no solamente es importante conocer la génesis del fenómeno natural sino también busca interpretar para poder reducir el impacto que pudiese generar éste, de tal manera que se requiere descifrar algunas valoraciones socioculturales que están inmersas dentro del proceso de la tradición oral y que se pueden unir como punto de entrada a un proceso de reducción.

Una leyenda recogida en los múltiples encuentros fue la del Trueno, también nombrado como Pampa.

3.1.2 Trueno¹⁰

Los mayores tomando un mate de guarapo, querían convertirse en el trueno, se colocaban un collar de oro, primero se lo puso uno de los abuelos para ver si este se transformaba, Tomó el guarapo y se puso el collar de oro, pero el resultado no fue posible. ¡Ahhhhhhh! expresaron con decepción los mayores al ver que no sonaba, luego al siguiente le pusieron el collar de oro y le dieron a beber el mate de guarapo, luego al siguiente le pusieron el collar de oro y le dieron a beber el mate de guarapo, Pero tampoco resultó, ¡Ahhhhhhh! Expresaron, tampoco puede convertirse. Ahora al siguiente le dieron el collar de oro, pero él tampoco pudo transformarse, Ahora al siguiente le dieron el collar de oro, pero tampoco pudo transformarse. Después le colocaron al siguiente abuelo, bebió el guarapo, pero él tampoco se pudo transformar. Se rindieron después de haber probado con todos. Un niño pequeño estaba sentado al lado del fogón, con las nalgas untadas de ceniza. Allá, en el fogón estaba agachado. Mejor démosle de beber al niño – Dijeron los abuelos- Le dieron de beber un mate de guarapo al niño, le pusieron el collar para ver si él relampagueaba. El niño bebió del mate de guarapo, he inmediatamente hizo “BUMMMM” el trueno (abuelo) ¡Miren ha sido él!- Expresaron los abuelos – al momento de relampaguear. El niño salió a un costado, se fue volando y trepo arriba de la casa. ¡Miren ha sido el niño! ¡Bájenlo rápido, bájenlo rápido – decían los abuelos desesperadamente! No lo pudieron bajar, el abuelo trueno se fue subiendo más y más, poco a poco, así fue como desapareció. – Al que encuentre debajo de la puerta...Ahí, yo relampagueo – dijo el abuelo Trueno. Así es como se expresó el abuelo. Y así es como nos enseñaron nuestros mayores. (Narración oral de una mujer participante de taller con la comunidad).

Algunos tipos de aprendizajes que se dan dentro de la comunidad están siempre relacionados con los efectos dañinos que puede generar el fenómeno natural, aunque en algún momento se pueden considerar fantasiosos, la vehemencia y contundencia con la que la comunidad los expresa hace pensar que ya se han enfrentado dentro de su

¹⁰ Esta narración es producto de talleres con Abuelos sabedores en el Resguardo del Gran Sábalo en el municipio de Barbacoas. La narración original se hizo en lengua Awapit, lengua tradicional del pueblo Awá y lo que se indica es una traducción con personas de la comunidad.

cotidianidad a sucesos similares y por esta razón insisten en seguirlo vinculando dentro de sus procesos de tradición oral.

En el momento que relampaguee las personas no deben estar cerca a ollas ni machetes – dijo el abuelo trueno- Las personas no deben estar juntas, sino separadas, porque se las puede comer, así es como advierte el abuelo Trueno. Las personas duermen así, de frente “boca arriba”. Pero el abuelo dijo que así no se debe dormir, sino de filo (de costado) ... No debemos sembrar árboles de chonta alrededor de la casa, el abuelo trueno, dijo que se podía comer a los árboles y a las personas. Y de verdad sucede. ¹¹. (Narración oral de una mujer participante de taller con la comunidad).

3.1.3 Piawá – gente de río

Una de las características de pueblo Awá es asentarse en las *Bocanas* por tal razón también se conocen al Piawá como Gente de río, aunque sus características primordiales son de comunidades de recolectores, la tradición, como se indica en el mito del Trueno, su apego al río es significativo por la actividad de la pesca y una agricultura de baja intensidad. Por tal razón, sus relatos también indican un conocimiento de un fenómeno hidrometeorológico como la creciente súbita y la relacionan con elementos de su cosmogonía.

En los ríos Nulpe y Guisa se dice que aparece una creciente bien fuerte, cuando la gente (espíritus) del río. Cada uno o dos años el río se crece, cuando el espíritu del río se enoja, normalmente crece una cada vez al año, a su paso tumba los árboles, se lleva las piedras dejando las playas limpias. En otras palabras, es cuando el mero (pez) pasa por los ríos. (Narración oral de una mujer participante de taller con la comunidad).

Los fenómenos naturales que más recurrencia presentan en el territorio son los que de alguna manera la comunidad interpreta a través de sus relatos y los hacen parte de su cosmogonía. Por su localización geográfica específicamente en el piedemonte costero, es una zona con un régimen de pluviosidad bastante alto, donde la presencia de los fenómenos hidrometeorológicos como la presencia de rayos y truenos es muy común. De tal manera que los habitantes de esta zona conviven con este tipo de fenómenos y por tal razón buscan darle una interpretación que los apega a sus deidades.

¹¹ Conocimiento que se ha adquirido a través de la tradición oral por parte de la comunidad Awá.

Cuando el rayo relampaguee muy fuerte a lo lejos, es porque el abuelo Trueno nos saluda y dialoga con nosotros y siempre anda dialogando con nosotros. El abuelo Trueno es quien protege a todas las personas, como él es de la montaña, es el dueño del territorio. El abuelo es quien gobierna a todos, Él es un ser humano, es un Dios de los Awá junto con el Sol, la Luna y las estrellas. Cuando las estrellas caen del cielo (estrellas fugaces) es decir desde el lugar donde vive el abuelo, es porque él las deja libre. Si en algún lugar encuentran caída una estrella en forma de mano hay que recogerla para limpiar los ojos y enriquecer la claridad del día. (Narración oral de un anciano participante de taller con la comunidad).

3.2 Imaginarios y percepciones del pueblo Pastos frente al riesgo su entorno.

La cosmovisión para el pueblo de los Pastos ha permitido el desarrollo del pensamiento de los indígenas mayores quienes a través de la oralidad relacionaban el mundo de afuera con el mundo no propio, las prácticas, los ritos, la payacua y las fiestas ancestrales aportaban al desdoblamiento y poder crear y recrear, ordenar y reordenar, criar y volver a criar.

La cosmogonía para el pueblo de los Pastos se encuentra representada en mitos que hablan acerca de la dualidad que configuran el sentido de la realidad y sobre la cual se intenta relacionar elementos propios del paisaje natural como dadores de vida, y que a la postre se convierten en referentes o hitos del paisaje geográfico.

Dentro de la tradición oral de los Mayores, Sabedores y Taitas Pastos se difunden dos expresiones que dan la Génesis a su pueblo, entre esas está el mito de *Las Dos Perdices* la cual relata:

Que dos poderosas cacicas se convirtieron en dos pájaros en forma de perdices; la una era blanca y la otra era negra, la una venida de Barbacoas y la otra venida del Ecuador, buscaban el centro y el espacio del territorio; las dos perdices volaron a un sitio llamado Pipalpa, pero que ahí no fue el espacio, entonces volaron a Pueblo Viejo y allí pelearon, pero tampoco fue el sitio; entonces volaron al pueblo de Mallama y encontraron el sitio y siguieron peleando y ninguna ganó, porque tenían el mismo poder, entonces por último se pusieron de acuerdo y empezaron a danzar; después se abrazaron y empezaron a dar vueltas, llegando al acuerdo, que si una quedaba mirando hacia abajo, quería la riqueza, el oro, el mar, el guaico, la selva y que la que quedara mirando hacia arriba quedaría con los páramos, los tejidos, los andes, el frío, los cerros, los taiticas y las mamitas, logrando la transformación y el origen del territorio de los Pastos. Se dice también que fue en el cerro Gualcalá se quedaron petrificadas pero que un día regresaran. (Grupo Waira 2014, 59).

Otra de las narraciones orales que se ha transmitido entre los Mayores, Sabedores y Taitas es la de *El Chispas y el Guangas* la cual relata de la siguiente manera:

Que desde las más profundas entrañas de la madre Tierra surgen dos hombres sabios; que con sus poderes dan origen a la raza humana de los Pastos, y que con destellos y tocando el tambor logran transforman el mundo, y que al igual que las Perdices poderosas, el Chispas y el Guangas eran dos esencias que contenían, mitades, las principales cualidades del mundo. Cuentan nuestros Mayores que en tiempos no muy remotos trastocaron el mundo de los Pastos cuando llegaron dos hombres poderosos, el uno llegó por los lados de Barbacoas o sea por Mallama y el otro por los lados del Ecuador o sea por Guamuez, resguardo de Males, Córdoba. Que el uno era negro y el otro de piel canela; corpulentos con voces gruesas, y que de un grito estremecían la tierra; con carácter firme como el de una roca, y que antes de empezar a pelear hicieron el compromiso de cambiar el mundo de los Pastos. Se encontraron por primera vez en Guachucal y pelearon, y luego se volvieron a encontrar en el resguardo de Males, Córdoba, convertidos en tigres y en culebras metidos en un canasto, o sea en el mundo de los Pastos, donde su fuerza, sus golpes y gritos se transformaban en cataclismos, terremotos, huracanes y truenos; entonces lo que era para arriba quedo para abajo y lo que era el pasado quedo al futuro; lo que era blanco quedo negro, lo malo quedo bueno, lo que era oscuro quedo claro. Así, el oro, los mares, las montañas, el guaico, que era de arriba quedo para abajo, y lo que era de abajo las llanuras de Guachucal, los cerros, el frío, las ovejas, los páramos quedo para arriba, y que así fue como le dieron la existencia mítica al Nudo de la Waka, al territorio. (Grupo Waira 2014, 59).

Mucha de la tradición oral de los pueblos Pastos representada en leyendas habla de seres que habitan en la montaña, y sitios recónditos que generalmente adquieren algún tipo de valoración paisajística y que permite cierto grado de control social en el cuidado de estos. De igual manera algunos de estos se terminan considerando con algún nivel de sacralidad.

La ubicación de sus actividades productivas se realiza principalmente en zonas de altiplano, valles interandinos, alta montaña y en ocasiones hasta en el páramo. Las relaciones que identifican al indígena Pasto con su medio se centran en el manejo de la tierra y su principal elemento para la producción, como lo es el agua, a la cual se le rinde tributo y veneración, tanto en quebradas, ríos y lagunas. Pero en especial al páramo, lugar donde se considera una fábrica natural de este recurso, razón por la cual se considera como un lugar sagrado.

Para los fines de identificación del imaginario y las percepciones del pueblo Pasto en este estudio, se desarrollaron diálogos y talleres con las autoridades indígenas y los comuneros del Cabildo indígena Gran Tescual, con los cuales se logró establecer una aproximación en campo del imaginario Pasto frente a sus fenómenos naturales, las cuales se rigen por principios de la *Justicia Propia*, entre los que se destacan la Ley Natural y las Leyes de la Naturaleza.

3.2.1 Ley Natural.

Los fenómenos naturales para el pueblo indígena de los Pastos son comprendidos como parte de la Ley Natural, más, sin embargo, cuando las dimensiones de los fenómenos naturales sobrepasan su nivel de intensidad normal, se asimilan a descompensaciones producidas por las alteraciones dentro de la ley de la naturaleza, principalmente por la utilización y ocupación indebida de espacios sagrados o por acciones de terceros que intervienen dichos lugares

Es el conjunto de normas objetivas que rigen la naturaleza, independiente de la voluntad del hombre; como es la ley del día, la ley de la lluvia, la ley del viento, el ciclo de la vida, nacer, crecer, reproducir y volver al seno de la tierra, donde el indígena mira, siente, escucha y respeta. La ley natural permite la relación del hombre con la naturaleza, conservando el equilibrio natural, a través de múltiples relaciones que se dan entre el cosmos, la madre naturaleza y el hombre... por eso se dice que cuando se tienen problemas en la comunidad, es porque la comunidad está fuera del entorno natural, el Cabildo está actuando fuera de su entorno natural o ha perdido la espiritualidad. (Grupo Waira 2014, 41).

3.2.2 Leyes de la Naturaleza

Las Leyes de la Naturaleza se desprenden de la Ley Natural y buscan generar un equilibrio armónico entre el ser humano y la naturaleza, la cual es considerada como la madre ó Pachamama, la cual entrega lo necesario para la existencia de indígena y se debe respetar y preservar. Su abuso y utilización desmedida puede generar una descompensación y en consecuencia una reacción como un enojo o castigo de la Pachamama, la cual puede ser un fenómeno natural de mayor intensidad.

Estas leyes son: la transformación, la multiplicidad, la diferencia, la armonía en la diversidad, la solidaridad, el trabajo conjunto, el respeto por la existencia, el respeto al origen que es ancestral, los cambios sin daño a nada, el abastecimiento de lo necesario sin exceso, el respeto a las formas diversas de vida, los ciclos. Nuestro territorio es la naturaleza, la naturaleza es el universo, los indígenas somos parte de ella, por eso la llamamos Madre, y por esto como pueblos indígenas la preservamos utilizando lo necesario y cuidando de no saquearla ni desequilibrarla. (Grupo Waira 2014, 42).

Las piezas narrativas encontradas en la comunidad de Gran Tescual, representativa del pueblo Pasto, no presentaron mayor relevancia con respecto a la

interpretación de los fenómenos naturales que podrían causarles daños y pérdidas, por tal motivo se decidió ampliar la base argumentativa con el Resguardo Indígena El Gran Mallama, más, sin embargo, estas comunidades no presentan unas interpretaciones tan cargadas de fantasía como las desarrolladas por el pueblo Awá. Una de las razones puede estar en su riqueza de la tradición oral que se nutre del tener una lengua propia.

3.3 Elementos y factores que aportan a una adecuada gestión del riesgo con un enfoque étnico diferencial.

Descritos y analizados algunos aspectos que han influido en el imaginario y las percepciones que tienen los pueblos Awá y Pastos, se logra determinar que existen elementos y factores que han influido en la construcción de dichos imaginarios y que aportan en la modelación de las percepciones en la actualidad. Muchos de estos elementos y factores hacen parte de su acervo cultural y constituyen una parte importante de su cosmovisión.

Estos elementos culturales se refrendan en las prácticas cotidianas de sus habitantes, que, sin saberlo, se pueden constituir en pilares de una propuesta para adecuar el discurso de la gestión integral del riesgo a sus prácticas cotidianas, pasando de ser, una instrumentalización genérica a una gestión social del riesgo, a una gestión adecuada y acorde a las características del territorio y que aporte en el tránsito hacia la gobernanza.

3.3.1 Para la comunidad Awá.

Dentro de la comunidad del pueblo Awá se resalta algunos elementos de su cultura que pueden considerarse de gran importancia al momento de generar una adecuada gestión del riesgo de desastres, pensada con un enfoque étnico y diferencial. Teniendo como referente procesos de gobernanza. Entre los que se considera de mayor importancia se resalta:

Autonomía:

La autonomía que poseen los pueblos indígenas de acuerdo a la Ley 21 de 1991, la cual les permite regirse bajo unos criterios propios, lo cual regula todo proceso de intervención externa así se consideren bajo los criterios constitucionales de protección a la vida, en este sentido se puede determinar que todo proceso de intervención de gestión

de riesgos debe ser consultado, socializado y refrendado tanto por las autoridades, como por los usos y costumbres que tenga la comunidad.

El testimonio de José Libardo Pai: La autonomía es poder decidir sobre el territorio, la justicia y nuestra propia vida como Pueblo Awá. “En nuestro territorio hacemos justicia conforme a los usos y costumbres propias. Nosotros mismos mandamos en nuestro territorio. Los gobernadores son nuestra máxima autoridad, elegidos por la comunidad en asamblea general.” (Plan de vida Awá 2006, 49).

Idioma:

El idioma generalmente se ha convertido en un obstáculo en los procesos de comunicación en especial cuando se quieren transmitir orientaciones, ideas o propuestas. En el caso de la gestión del riesgo en Colombia, generalmente, se ha venido trabajando en el componente de *la respuesta a emergencias o desastres*, en consecuencia, se considera que solo existe una única forma de actuar frente al impacto, la cual solamente contiene consideraciones asistencialistas de un sistema político que solo piensa en la gobernabilidad del riesgo, de tal manera que encuentra en el idioma un obstáculo frente a su proceso.

El idioma Awapit para nosotros los indígenas es una herramienta necesaria y nos sirve para defender nuestro territorio, nuestra cultura y nuestros derechos como Pueblo Awá. El idioma propio nos identifica y nos diferencia de los demás pueblos. “Desde la última raíz, desde el último rincón se mantiene el Awapit. El Awapit es propio de la nación Awá; el idioma contiene lo que somos”. (Plan de Vida Awá, S.d, 50 testimonio de Rosalba Pai, La Brava).

Pensando en una adecuada gestión del riesgo y saliendo del esquema anterior, las lenguas propias o nativas se pueden convertir en una fortaleza en los procesos de comunicación del riesgo y en la potenciación de la territorialidad, toda vez que, cuando existe un apego e identificación con el territorio, las posibilidades de descompensa o desequilibrar las lógicas ecosistémicas se reducen, así como la intervención de agentes externos que pueden llegar a afectar dicho equilibrio y convertirse en factor generador de amenazas socio-naturales.

A su vez el idioma, promueve la identidad y el fortalecimiento de las culturas, ya que se puede generar procesos de apropiación del territorio en la medida que cada una de las fases de la gestión del riesgo se adecuen productos, mensajes, orientaciones en lengua nativa o propia.

Solidaridad:

Uno de los más importantes elementos que se puede rescatar en las comunidades indígenas es la solidaridad, es una característica que les ha permitido sobrevivir y resistir a través del tiempo y que en la actualidad se presenta o se manifiesta a través de formas de trabajo colaborativo como la minga.

Es la minga, es un trabajo unido entre nosotros como Pueblo Awá y con los demás pueblos. Compartir nuestros productos con nuestros hermanos indígenas. Apoyar y compartir nuestra vivencia con los demás. Intercambiar nuestra experiencia en el proceso organizativo con otros pueblos indígenas, mestizos y negros. La solidaridad hace parte de los principios de relación con otros pueblos, porque somos un mismo grupo de personas, de seres humanos y tenemos que unirnos a luchar juntos para defender el territorio. (Plan de Vida Awá, S.d, 50 testimonio de Juan Edgardo Pai).

La solidaridad debería considerarse parte esencial de toda comunidad, pero su ausencia es indicadora de la destrucción de un tejido que aumenta las características de la vulnerabilidad social y hace que se potencialice la posibilidad de los impactos negativos a consecuencia de la presencia u ocurrencia de un fenómeno o suceso desastroso.

Se ha demostrado que la solidaridad entre congéneres ha resultado como la mejor *estrategia de respuesta*¹², frente a eventos desastrosos, contrario a esto, la apatía, el individualismo, no permiten que ningún tipo de proceso de gestión de riesgos se pueda materializar de manera adecuada en comunidades que presenten fraccionamiento de su tejido social.

De igual manera, la materia prima de la construcción de la *resiliencia* es la solidaridad en tal sentido, se podría asegurar que las comunidades indígenas poseen una mayor capacidad de resiliencia frente al impacto de fenómenos o sucesos que les puedan generar daños o pérdidas.

3.3.2 Para la comunidad de los Pastos.

En la comunidad indígena de los Pastos existen elementos comunes de su cultura con la comunidad Awá que pueden interpretarse por su condición étnica, pero que de igual manera se pueden convertir en pilares de una adecuada gestión de riesgo, por definición existen diferencias mínimas, aunque conceptualmente se refieren de manera

¹² Tal como se evidencio en el terremoto de México del 19 de septiembre de 1985 en el cual la comunidad suplió la debilidad de los organismos de respuesta y la frágil preparación institucional.

similar, tal es el caso de la autonomía y las mingas, como expresiones del trabajo comunitario y solidario.

Algunos elementos que se podrían diferenciar entre estos dos pueblos, están relacionados en la parte formal y argumentativa tal es el caso de la *autonomía* que para los Pastos adquiere un punto de vista más político al mantener su “capacidad de auto gobernarse, sostener la justicia propia en el tiempo y en el espacio, tener una organización social propia, una organización del poder interno, con el libre ejercicio del funcionamiento y administración de los derechos y deberes tanto social, política, económica, cultural y territorialmente”. (Grupo Waira 2014, 17).

Por otro lado, las formas de trabajo comunitario y solidario en el pueblo de los Pastos se dan a través de *Las Mingas*.

Mingas de Pensamiento:

Las Mingas de Pensamiento se convierten en un espacio que puede aportar en conocimiento del riesgo, que puede ir desde abajo hacia arriba, ósea desde la visión de la comunidad hacia los tomadores de decisiones y también en sentido contrario, para retroalimentar y complementar algún tipo de conocimiento técnico que sea necesario en estructuración de alguna acción que busque reducir el riesgo. De igual manera, la Minga, puede promover valores de protección hacia el medio natural y aportar a la regulación de ecosistemas, evitando así la generación de factores que promuevan la aparición de amenazas socio-naturales o la dinamización de las mismas.

Son espacios de diálogo de saberes, teniendo en cuenta que para los pueblos indígenas la educación es integral y hace parte de toda la vida, desde antes de nacer hasta después de morir; las mingas de pensamiento son espacios articulados entre sí donde se desarrolla y expresa cada cultura y desde allí se establece el diálogo de saberes en:

-Espacios de espiritualidad y vivencia comunitaria: significan el fortalecimiento y valoración de la identidad y la espiritualidad de acuerdo con la Ley de Origen¹³ y Derecho Mayor¹⁴ para la permanencia cultural y pervivencia como pueblos ancestrales. Igualmente potencia los valores de convivencia, solidaridad,

¹³ Ley de Origen describe las raíces originarias y se constituyen en los principios rectores de cada pueblo indígena, establece las maneras de relacionarse con la naturaleza, el universo y mantener un equilibrio y armonía.

¹⁴ El Derecho Mayor se entiende como el derecho que tienen por ser los primeros pobladores antes de la llegada de los españoles y en consecuencia antes de que se dictaran leyes de la Republica.

comunitariedad, organización, reciprocidad, respeto, participación, armonía y equilibrio con la naturaleza.

- Desarrollo de principios y valores ancestrales: desde la minga de pensamiento se desarrolla la Ley de Origen o Derecho Mayor; se recrearán los saberes ancestrales en cada pueblo según su cultura proyectando su potencialidad cósmica. La orientación y control interno, las consultas previas en todo caso lo que interese o afecte a los pueblos, el fortalecimiento de autoridades propias, las organizaciones indígenas, la construcción y desarrollo del plan de vida, son estrategias que contribuyen al desarrollo de estos procesos y tienen el espacio en las mingas de pensamiento. (Grupo Waira 2014, 36).

Mingas de trabajo:

La minga de trabajo se convierte en una entrada para el desarrollo de capacidades colectivas, así como también de valores esenciales en la construcción de tejido social que a su vez es un fundamento para construir sociedades *resilientes*, de igual manera al trabajo colectivo puede ser orientado en diferentes fases de la gestión del riesgo desde la construcción de edificaciones seguras, medidas de mitigación, aportación en la respuesta, hasta en una fase de reconstrucción.

La Minga (minka en quechua) es una antigua tradición de trabajo comunitario o colectivo con fines y utilidad social... un trabajo compartido para el bien común, se lo hace más rápido y mejor. La importancia de la minga radica en el valor actitudinal del evento ya que ante la convocatoria de los líderes, la gran mayoría de la población acude al llamado y se moviliza, organizándose de tal manera, que el esfuerzo físico que la minga representa, se convierte en una verdadera celebración de vida, amor y en una auténtica fiesta.

Los sentimientos y valores que se evidencia en la minga son: liderazgo, solidaridad, compañerismo, trabajo en equipo, el hecho de compartir, sentido de colaboración, satisfacción por el bien común, elevada autoestima, amor al terruño. (Grupo Waira 2014, 37)

Justicia Propia:

El sistema de justicia propia establecido en el pueblo Pasto promueve una visión jerárquica en donde prima el entorno natural a través de la comprensión de su Genesis a través del cual se promueven valoraciones de respeto hacia entornos naturales que en algunos casos se convierten en lugares sagrados. Un conocimiento más riguroso de la ley natural y leyes de la naturaleza permitirían un control ecológico de tal manera que una vulnerabilidad de este tipo se vería reducida.

La justicia propia tiene que ver con la autonomía, lo cultural, lo territorial, las cosmovisiones, lo colectivo y lo integral. Así mismo tiene que ver con crear controles internos, rescatar el respeto hacia los Mayores, tener programas propios, tener criterios claros para elegir a quienes nos representan, con la independencia de modelos externos se pueden reactivar la economía propia y el fortalecimiento de las formas de intercambio y trueque; tiene que ver con el control de los liderazgos para que actúen con responsabilidad. (Grupo Waira 2014, 40).

Guardia Indígena:

El conflicto armado en Colombia llevó a que muchas comunidades indígenas organizaran colectivos de voluntarios, conformados por niños, mujeres y adultos, denominados Guardia Indígena que se consideran organismos ancestrales, propios de las comunidades y que han servido como instrumentos de resistencia unidad y autonomía en defensa del territorio. No es una estructura policial, es más bien un organismo con vocación humanitaria y promueve la defensa de la cultura ancestral, el ejercicio del derecho propio y la resistencia civil.

Las comunidades indígenas de los Pastos al igual que los Awá poseen en algunos resguardos guardia indígena, su característica de organización comunitaria y de servicio social se podría potencializar a un nivel de brigadistas comunitarios, debidamente preparados, pueden aportar como apoyo en la fase de *respuesta*. De igual manera, su participación puede estar orientada hacia procesos de *reducción de riesgo* como gestores comunitarios del riesgo y veedores de las buenas prácticas en el territorio.

Capítulo cuarto

LA REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES CON UN ENFOQUE ÉTNICO DIFERENCIAL.

Desde la entrada en vigencia de la gestión del riesgo de desastres en la normatividad colombiana, ha existido una discusión, sustentada en el desarrollo conceptual y la creación de los instrumentos necesarios para poder desarrollar acciones de gestión o continuar en la encasillada manera de atender emergencias y desastres. Algo que va quedando claro, ha sido que, con la expedición de la normativa de índole general, no se generan los procesos, ni se cambian los existentes, de ahí que el Decreto 4530 de 2008, que inserta en la normativa colombiana el termino gestión del riesgo, solo fue una inclusión formal, acorde a una *moda* de conceptos que se venía desarrollando en Latinoamérica. Ya en el año 2012 con la entrada en vigencia de la Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, se podría decir que es la entrada en firme de un nuevo paradigma, que aportará en la reducción del riesgo de desastres y mejorará las capacidades para la atención, entre otras acciones, propias de la gestión.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 1523 de 2012, las expectativas han sido bastantes, de igual tamaño han sido las frustraciones. Debido a que la norma propone algunos elementos importantes para la inserción y mejoramiento de muchos aspectos de la gestión del riesgo, pero en su plano práctico los inconvenientes han sido muy evidentes, lo que ha llevado a determinar que la existencia de la ley, no es garantía de efectividad en los procesos, a lo que se puede sumar, la instrumentalización de la gestión del riesgo, con una visión homogeneizadora y genérica, dando por entendido que los territorios son iguales y no se distinguen las particularidades con las que se construye el territorio, dando por sobreentendido que los sistemas de acciones y los sistemas de objetos que plantea Milton Santos (1997, citado por Montañez y Delgado 1998), en la interpretación del espacio geográfico, son similares, lo cual resulta ser un despropósito conceptual y en términos prácticos una salida en falso para generar una gestión adecuada del riesgo.

La propuesta que se presenta a continuación surge a partir del análisis de los procesos que implica la gestión del riesgo de desastres y su puesta en práctica, teniendo como referentes conceptuales el Marco de Acción de Sendai y las prioridades que se

determinaron, con especial énfasis en la prioridad 1. “Comprender el riesgo de desastres” y prioridad 2. “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo”.

Para lograr una mejor comprensión de riesgo de desastres, es necesario recapitular las fases que hacen parte de la gestión.

4.1 Puntos de encuentro entre la gestión del riesgo institucional y los elementos culturales de los grupos étnicos.

Las dificultades que tiene la aplicación de una adecuada gestión del riesgo en un determinado territorio pueden ser amplias y diversas, dependiendo del grado de complejidad que este tenga, pero de manera general en el caso colombiano se ha logrado identificar a través de la praxis, que muchas de las dificultades en la aplicación de política nacional de gestión de riesgos tiene sus cimientos en el enfoque positivista que se ha venido aplicando desde finales del siglo pasado, el cual, en primera instancia le da mayor importancia al desastre y se relaciona de manera directa con la presencia de fenómenos naturales, a tal punto, de considerarlos en su totalidad como *amenazas*, de esta manera, cuando se hace el tránsito hacia la gestión del riesgo, la amenaza se continúa considerando de manera sobrentendida como el principal elemento en la constitución del riesgo, de ahí, que el estudio de dichos fenómenos naturales sigue posicionando a las ciencias duras (Geología, Hidrología, Climatología, Sismología, Vulcanología, etc.) como poseedoras de la verdad absoluta y que no admiten discusión.

Esta manera de concebir una gestión del riesgo reduce la importancia que tiene el componente *vulnerabilidad* en la constitución del riesgo, de igual manera, implica un retroceso conceptual al desconocer que el *riesgo es una construcción social* y como tal, cualquier proceso de intervención tendría que realizarse desde el conocimiento de los actores que están inmersos en la condición de riesgo.

Dentro del paradigma tradicional de la gestión de desastres y las características diferenciales que presentan los grupos étnicos como su cosmovisión, usos y costumbres y de más aspectos de su cultura, se consideran como un elemento que aporta a la generación de la vulnerabilidad. De tal manera que la propuesta que se desarrolla en esta investigación tiene sentido en cuanto se promueva la apertura de un paradigma que hasta la actualidad es segregador y excluyente.

Para la propuesta de puntos de encuentro entre la gestión del riesgo institucional y elementos culturales que influyen en la generación de imaginarios y percepciones de los pueblos indígenas Awá y Pastos, se tiene como base de referencia algunos tipos de procesos desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO 2009), en su guía “Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres”, y se modifican, para adecuarla con la propuesta conceptual que maneja la Ley 1523 de 2012. Y posteriormente se establece un nivel de relacionamiento que parte del análisis de la estructura social de las comunidades indígenas, de las reflexiones y estudio del marco normativo colombiano, así como de las prioridades 1 y 2 del Marco de Acción de Sendai y la necesidad de poner en la praxis estrategias pertinentes que permitan una adecuada gestión del riesgo en los territorios.

Para la comunidad indígena del pueblo Awá, se distinguen como elementos que hacen parte de su cultura y que influyen en la construcción de sus imaginario y percepciones como: la autonomía, el idioma y la solidaridad. Por su parte en la comunidad indígena de los Pastos se logra identificar: las Mingas de Pensamiento y de trabajo, la Justicia propia y la Guardia Indígena. Después de un análisis interpretativo, se promueven como categorías emergentes al considerar que se pueden operativizar con algunos procesos de la gestión del riesgo.

En el análisis de interpretación se considera que la *Autonomía* es transversal a todo a proceso que se pretenda realizar en los territorios indígenas y posee un sustento legal que puede proteger y orientar las acciones de intervención y/o cooperación que se presenten con actores externos; *La solidaridad* como figura cooperativa y de asociación vincula a las *Mingas de trabajo y pensamiento*, por ser construcciones sociales colectivas que aportan hacia la construcción de objetivos comunes bajo un principio colaborativo; *La justicia propia* es una gran categoría que incluye diversidad de aspectos vinculantes dentro de la vida cotidiana de las comunidades y por esta condición, proporciona flexibilidad en su articulación y operatividad en una gestión adecuada del riesgo. Por su parte la *Guardia indígena*, es el engranaje en la operativización de muchas actividades que se puedan generar dentro de los territorios indígenas, ya que poseen reconocimiento y legitimidad social en un orden jerárquico donde la institucionalidad se encuentra limitada por la omisión gubernamental.

Tabla 1. Puntos de encuentro entre la gestión del riesgo institucional y elementos culturales de las comunidades étnicas de Awá y Pastos.

FASES	Fases ideales para una adecuada gestión del riesgo de desastres	Objetivos de la Ley 1523	Actividades que determina la Ley 1523 / 2012	Elementos culturales de los grupos étnicos.				
				Autonomía	Solidaridad		Justicia Propia	Guardia Indígena
					Minga de Pensamiento	Minga de Trabajo		
CONOCIMIENTO	Evaluación del riesgo de desastres	Proceso de Conocimiento del Riesgo	Identificación y caracterización de escenarios de riesgo		X			
			Análisis de riesgos	X	X		X	
			Monitoreo del riesgo	X				X
			Comunicación del riesgo	X	X		X	X
PLANIFICACIÓN Y PREVENCIÓN	Incorporación de la GRD en la planificación del desarrollo	Proceso de Reducción del Riesgo	Intervención prospectiva	X	X		X	X
	Prevención y mitigación de desastres		Intervención correctiva	X		X		X
	Planificación y seguimiento de la G R D			X				
	Sistemas de alerta temprana - SAT			X	X	X	X	X
TRANSFERENCIA DEL RIESGO	Polizas ante riesgo, fondos de contingencia, etc.	Proceso de Reducción del Riesgo	Protección financiera	Condicionada				
CAPACITACIÓN	Sensibilización y difusión de información sobre riesgos			X	X		X	X
PREPARACIÓN	Simulacros, rutas evacuación, Planes contingencia, equipos rescate, brigadas, albergues, depósitos	Proceso de Manejo de Desastres	Preparación para la respuesta	X		X		X
ATENCIÓN DE EMERGENCIA	Entrega de respuesta inmediata y/o asistencia de rescate		Ejecución de la respuesta	X		X		X
RECUPERACIÓN	Evaluación de daños y pérdidas		Preparación para la recuperación			X		Condicionada
REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN	Reconstrucción de asentamientos, infraestructura y servicios		Ejecución de la recuperación	X		X	X	X
	Rehabilitación, recuperación social y económica			X	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia.

La tabla anterior nos indica una matriz de doble entrada, en las columnas se indican cuáles son las fases ó procesos ideales que se deberían seguir para el desarrollo adecuado de la gestión de riesgos de desastres. En las columnas siguientes se relacionan los objetivos y las actividades que busca la Ley 1523 de 2012. Se evidencia de primera mano que la Ley presenta una serie de vacíos conceptuales y técnicos y su sesgo positivista en la gestión del riesgo.

Por otro lado, en las filas, tenemos los elementos culturales de los grupos étnicos, que se identificaron y que influyen en la generación de imaginarios y percepciones de los

pueblos indígenas Awá y Pastos. Se estableció si existen relaciones con las fases de la gestión del riesgo y en las cuales se podría encontrar una articulación. Se marca como “condicionada” aquellas fases que serían más de voluntad política que de condiciones propias de la comunidad y sobre las cuales no se prefiere profundizar.

Se propone de la siguiente manera, como cada elemento que influye en la construcción del imaginario y de la percepción se puede articular a los procesos de gestión.

4.1.1 Autonomía

La autonomía tal y como está planteada dentro de las comunidades indígenas puede establecer relaciones armónicas en casi todas las fases de la gestión del riesgo, teniendo en cuenta que el otorgar autonomía a las comunidades también les aporta responsabilidades y a su vez, apropiación de los procesos que se instauren dentro de su territorio, en otras palabras, se estaría avanzando en la construcción de gobernanza en la gestión del riesgo.

En el *Análisis del riesgo*, necesariamente se debería desagregar en sus componentes: Amenaza y vulnerabilidades, y como se ha anotado anteriormente, tanto la primera, no solo puede ser entendida desde una única visión científica, la percepción que tiene una persona o comunidad, no puede ser destruida o cercenada por el saber científico de las ciencias duras. Por su parte, la vulnerabilidad, es una construcción social, que no se aleja de sus lógicas de organización social y la supraestructura que las contiene, buscar comprender la vulnerabilidad, supone, no leerla desde la lógica occidental, es racionalizar bajo lógica de los otros.

El *Monitoreo del riesgo*, tal y como se ha mencionado, solo implica hacer seguimiento a los fenómenos naturales, que pueden considerarse amenazas, y que, de hecho, en Colombia, La Red Sismológica y el Servicio Geológico Colombiano, entre otros, son un claro ejemplo de ello. Monitorean las amenazas a escalas nacionales y se olvidan que el riesgo contiene también la vulnerabilidad, la cual no se debe comprender, únicamente como el elemento expuesto y de manera genérica, su construcción es social y obedece a lógicas locales en donde se localizan.

En el proceso de *Comunicación del Riesgo*, no basta con hacer el ejercicio de transmitir el mensaje y esperar si éste, fue entendido o llegó a los receptores que se

pretendía. En la gestión del riesgo, la comunicación es elemento casi que transversal a todo el proceso de gestión e implica una serie o acciones tendientes a la comprensión entre actores, comunidad e institucionalidad, en un diálogo horizontal. Pero como está planteado en la actualidad en Colombia, existe una verticalidad dada por el enfoque fiscalista que se mantiene y su condición genérica del riesgo que se maneja. Es de anotar, que el idioma es una muestra de la autonomía de los grupos étnicos, pero no visibilizarlo, es atentar contra la autonomía.

Tanto la intervención correctiva y la prospectiva, como componentes de la *Incorporación de la Gestión del Riesgo en la planificación del desarrollo*, no se pueden seguir mirando únicamente desde una lógica ingenieril, comprender las lógicas territoriales, implica conocer las relaciones entre el sistema de objetos y el sistema de acciones, tal como lo plantea Milton Santos (1997, citado por Montañez y Delgado 1998), en este sentido, las descompensaciones ecológicas que pudieran dar dentro de la autonomía de un territorio, no solo se pueden solucionar con intervenciones externas e impuestas. Reconocer la autonomía y hacerla valer también implica depositar competencias y responsabilidades a los actores involucrados. Un elemento fundamental en la *Incorporación de la Gestión del Riesgo en la planificación del desarrollo*, es que bajo la autonomía que poseen los pueblos indígenas, desarrollan su *Plan de vida*, como su principal instrumento de planificación, es su hoja de ruta y además contiene todos los elementos culturales que los identifica, que si bien no maneja de manera explícita la terminología usada en la visión institucional de la gestión del riesgo, es deber analizar, comprender, acoplar y articular los planes de vida a los instrumentos de planificación territorial, llámense, planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, etc.

Uno de los vacíos que se pudo encontrar en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres de Colombia es que se carece de un instrumento que permita hacer *seguimiento a la gestión del riesgo* a cualquier nivel territorial, en tal sentido, ese vacío podría ser complementado dentro de los procesos de autonomía política que poseen los pueblos indígenas, ampliando el concepto de participación y control político a las autoridades locales, y obviamente a los compromisos adquiridos por parte de estos en términos de gestión de riesgos.

Otro de los vacíos encontrados en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres de Colombia, son los *Sistemas de Alerta Temprana* los cuales en la

normatividad colombiana se designan como sistemas de alerta, y hacen énfasis en el uso de tecnologías, lo cual desplaza el conocimiento tradicional y el empoderamiento de las comunidades en la comprensión de la dinámica de las amenazas, seguimiento y evaluación y sobre todo la aleja de su contexto territorial. La autonomía que procede en los territorios y comunidades indígenas pueden permitir desarrollar este tipo de Sistemas de Alerta Temprana, rescatando y fortaleciendo los valores que este instrumento aporta en la construcción de tejido social.

Un tercer vacío identificado en la normatividad colombiana en relación a un proceso integral es la *Sensibilización y Difusión de Información Sobre Riesgos*, a pesar de ser un elemento transversal y de gran importancia en todo el ciclo de la gestión del riesgo, éste, se entiende de manera tacita dentro de lo planteado en la normatividad colombiana y no se le da mayor importancia a una fase o proceso que apunte a la reducción de riesgos actuales y futuros, obviamente, este proceso implica intervenir la vulnerabilidad y los factores que la producen. Una vez más queda en evidencia el enfoque fiscalista que posee el Sistema Nacional de Riesgos. Un proceso de sensibilización y difusión del riesgo debe de ser acorde a las características que poseen las comunidades y bajo un principio de autonomía y en ocasiones de autodeterminación, y que por imponer visiones centralistas y genéricas del riesgo vayan a trasgredir dicha autonomía.

La *Preparación y Ejecución para la Respuesta* es una de las fases en las cuales más se hace énfasis dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y de las cuales más vulnera la autonomía de las comunidades indígenas, en tal sentido, los mecanismos se consideran de manera genérica y no responden a las particularidades de los territorios y obviamente entran en conflicto con las necesidades de los actores. La autonomía de los pueblos indígenas debe ser comprendida analizada e interpretada para que los mecanismos de respuesta se adecuen y acoplen a las realidades del territorio y de sus actores.

La *Ejecución de la Recuperación*, en esta fase por los componentes que involucra: reconstrucción de asentamientos, infraestructura, servicios, rehabilitación y recuperación social y económica, el componente social es el que se ve más intervenido, en tal sentido la ejecución de la recuperación debe responder a las características culturales que antecedieron la emergencia o el desastre. Un proceso de reconstrucción de manera genérica afectaría significativamente la autonomía y la cultura de los pueblos indígenas.

4.1.2 Minga de Pensamiento.

Las Mingas de Pensamiento como espacio de diálogo de saberes involucran el reconocimiento del otro y de sus diferentes formas de concebir la realidad y su territorio, la Minga de Pensamiento como instrumento en la comprensión del riesgo¹⁵, aporta de manera muy significativa ya que se convierte en un escenario que permite reconocer elementos de su cosmovisión para ser interpretados, analizados y comparados, y se puede convertir en un espacio de acercamiento entre la institucionalidad y los actores locales. De igual manera, esta dinámica puede ser desarrollada en el *Análisis del Riesgo*, como una estrategia que permita integrar varios aspectos y poder generar mayor profundidad en los análisis.

Una articulación posible se puede dar en la *Comunicación del riesgo*, ya que este tipo de procesos requieren valerse de todo tipo de escenarios, donde se pueda poner de plano, ideas, puntos de vista y también poder escuchar a los actores desde sus imaginarios y perspectivas. Las Mingas de pensamiento permiten construir un espacio de alimentación y retroalimentación de los diferentes saberes y poder generar espacios de concertación en un diálogo horizontal y de respeto por la diferencia y por el otro.

Los procesos de *intervención prospectiva*, deberían ser más consultivos con las comunidades en las soluciones que se proponen y procurar concertar, ya que la imposición de medidas prospectivas solo obedece a una lectura sesgada de la realidad, generalmente de un externo, en algunos casos, tecnócrata, o que aplica la gestión del riesgo de genérica y desconoce los procesos del territorio. La Minga de Pensamiento, puede ser ese escenario, donde se nutran las intervenciones prospectivas.

El aumento del conocimiento de los fenómenos naturales que pueden afectar a una comunidad, no puede tener una sola lectura e interpretación, se requiere que los actores que habitan el territorio expresen su percepción y como ellos también aporten a la construcción de nuevo conocimiento y así poder hacer el seguimiento y evaluación para la toma de decisiones, estos elementos fundamentales en los *Sistemas de Alerta Temprana*. En la Minga de Pensamiento se puede conseguir ese espacio de interacción entre actores, de manera horizontal.

¹⁵ Prioridad uno, Marco de Acción de Sendai.

La *Minga de Pensamiento* puede ser un importante espacio de *difusión* y *sensibilización* en una comunidad indígena, ya que su convocatoria se hace de manera abierta y pueden asistir todos. Por otro lado, se ejerce gran respeto hacia las abuelos, mayores y sabedores, por lo que la sensibilización se puede dar por la orientación de los Taitas y demás autoridades indígenas.

El conocimiento ancestral que se tiene del territorio y las experiencias que se tiene, deberán ser valorados en la *Rehabilitación, Recuperación Social y Económica*, para así evitar conflictos con la comunidad y la pérdida progresiva de la cultura. La Minga de Pensamiento, puede promover el tránsito fluido de las experiencias de las comunidades, frente a los intereses de las instituciones, que generalmente, van en contravía de los intereses de la comunidad.

4.1.3 Minga de Trabajo.

Es una de las principales formas de trabajo solidario entre los miembros de la comunidad, se reconoce su importancia como constructor de tejido social que aporta en la consolidación de sociedades más resilientes. Las Mingas de Trabajo se reconocen también como espacio de interacción y encuentro, alrededor de una acción concreta. Por tal motivo se considera que su articulación con las fases de la gestión del riesgo, pueden ser las siguientes.

En la aplicación de medidas mitigación o formas de *intervención correctiva*, una de las principales debilidades que se puede encontrar es los costos que pueden demandar, por ser en muchas ocasiones obras de infraestructura física, las cuales demandan mano de obra no calificada. Una forma de suplir o por lo menos abaratar los costos es la *Minga de Trabajo*, a lo cual se le puede sumar, que las obras físicas de infraestructura, se pueden reemplazar, cuando se pueda, con la técnica de la bioconstrucción.

La implementación de un Sistema de Alerta Temprana, requiere de personas que aporten de manera voluntaria y comprometida en el monitoreo, análisis e interpretación de información recolectada en campo, la figura organizativa de la Minga, se podría experimentar como insumo solidario de trabajo en múltiples labores en las cuales se requiere la implementación de este tipo de *Sistema de Alerta Temprana Comunitario*.

Existen aspectos de la Respuesta que funcionan de manera similar a una Minga de Trabajo, pero que se debería preparar con anticipación, esta manera de participación

comunitaria y solidaria, sin una adecuada formación que oriente las actuaciones y defina roles, solo puede complejizar más la situación que se quiere remediar. De tal manera que, si realizamos una *Preparación para la respuesta*, optimizamos las capacidades técnicas y humanas, asegurando que con los recursos que se disponga, se hará lo mejor posible para salvaguardar los intereses de la comunidad. Para generar una adecuada respuesta, la *preparación* es fundamental, La Minga de trabajo, puede ser una figura que convoque y organice la fase de *respuesta*.

En ese mismo sentido, la *Evaluación de daños y pérdidas*, se puede articular con la *Minga de trabajo*, Si bien es cierto, la evaluación puede contener aspectos supremamente técnicos. Pero también se requiere de personal que aporte en evaluación de daños y pérdidas, obviamente con la debida instrucción y preparación.

Los efectos post desastres demandan alta cantidad de esfuerzos colectivos en busca de restablecer las condiciones normales de vida de los afectados. La *reconstrucción de asentamientos, infraestructuras y servicios*, así como la *rehabilitación, recuperación social y económica*, requieren ingentes esfuerzos colectivos para que el tránsito a la normalidad sea de manera más eficiente, y de esta manera también reducir el impacto. Las Mingas de trabajo pueden aportar en la agilidad de los procesos de reconstrucción, toda vez que, la comunidad se enfoca sobre objetivos comunes y los busca producir en colectivo en el menor tiempo posible, a la par de agilizar un proceso de reconstrucción su forma organizativa promueve la formación de valores comunitarios y aporta a la construcción de la resiliencia.

4.1.4 Justicia Propia

La justicia propia es la esencia de la cultura y la autonomía de los pueblos indígenas, reconocer sus particularidades y aristas aumenta las ventanas para poder hacer procesos e intervención para reducir los riesgos. El reconocer la Justicia Propia, sus características y en ocasiones sus debilidades, permite dotar de elementos que sirvan de sustento en un proceso de articulación entre el Sistema Institucional de Gestión de Riesgos, y una estrategia local con enfoque étnico diferencial.

Bajo los mismos principios desarrollados anteriormente, la Justicia Propia se podría articular en el *Análisis de Riesgo, Comunicación del Riesgo, Intervención Prospectiva, Sistemas de Alerta Temprana*; esto en la etapa de *Conocimiento*,

Planificación y Prevención. Sin ser la Justicia Propia un elemento tangible, su desarrollo, aplicación e influencia sobre la construcción de imaginarios, identidad y percepción es bastante amplia, de tal manera que, si bien se propone una relación en algunos aspectos de manera más directa, su espectro de influencia puede estar relacionado en todas las fases de la gestión del riesgo.

4.1.5 Guardia Indígena

Por la esencia de servicio comunitario que posee la guardia indígena, su estructura jerárquica y el respeto ancestral que esta representa, su articulación en las fases para una adecuada gestión del riesgo, se pueden orientar en diferentes aspectos de la gestión del riesgo.

El *Monitoreo del Riesgo* de manera más puntual, algunas amenazas requieren vigilancia de manera continua y un cierto nivel de rigurosidad para evitar caer en imprecisiones y generar falsas alarmas. La Guardia Indígena, bajo sus principios de jerarquía y de responsabilidad social, debidamente instruidos, pueden aportar de manera muy significativa en esta fase. Este Monitoreo de la amenaza se puede articular de manera más directa dentro de un Sistema de Alerta Temprana Comunitario, ya que el Monitoreo del Riesgo como está planteado en el marco normativo colombiano, esta designado a instituciones del orden nacional, en donde prevalecen las ciencias duras, es el caso del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, Servicio Geológico Nacional, entre otros.

Los actividades de *Sensibilización y Difusión de Información sobre Riesgos*, en un nivel local, se articulan entre si con los procesos de *Comunicación del Riesgo*, los cuales deberán ser estructurados y coordinados tomando como fundamento las orientaciones generales del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, a un nivel local su operatividad puede estar llevada a cabo por estructuras sociales ya consolidadas, con conocimiento del territorio y con reconocimiento y respeto por parte de la comunidad.

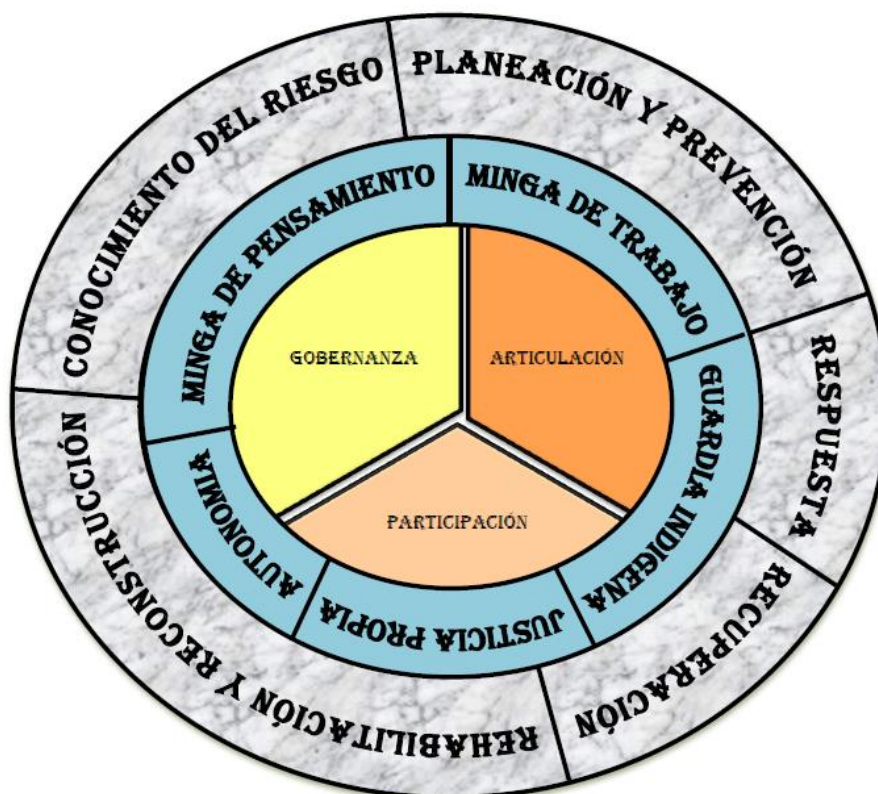
Las situaciones de riesgo en zonas con baja y débil presencia institucional, pueden encontrar las condiciones propicias para que se puedan seguir desarrollando, a esto se suma, el aislamiento geográfico en el que se puedan encontrar, una medida que puede aportar a la reducción de riesgos, tal y como lo plantea la Ley 1523, en *Acciones de*

Intervención Correctivas y Prospectivas, es la puesta en escena de la guardia indígena desarrollando este tipo de labores, con una previa preparación.

En el *Proceso de Manejo de Desastre*, hay tres fases en las cuales la intervención de la Guardia Indígena, puede ser protagónica, por sus características de conocedores del territorio y su nivel de relacionamiento con la comunidad, por lo cual se propone que la guardia se prepare para la respuesta y se convierta en el primer respondiente, de tal manera que la preparación y la ejecución de la respuesta, puedan ser asumidos por la misma comunidad con un nivel de organización y preparación idóneos.

Por las características que posee la Guardia, su rol en la rehabilitación y reconstrucción puede ser protagónico, ya que el reconocimiento que tiene en la comunidad y relacionamiento, les permite orientar a sus congéneres de manera organizada aparte de brindar las condiciones básicas de seguridad y/o convivencia.

Imagen. 2. Representación conceptual de la Estrategia de Reducción con enfoque étnico diferencial.



Fuente: Elaboración propia.

4.2 Objetivos y acciones para una adecuada reducción de riesgo de desastres en las comunidades indígenas Awá y Pastos

La gestión del riesgo es un proceso social que involucra actores y de manera directa a las políticas que los rigen; no son ajenas a los territorios y a las dinámicas propias de cada lugar, la construcción social de los riesgos de desastres es una condición cambiante y única. La acción de la institucionalidad de instrumentalizar los procesos que se tienen en la gestión, ha sido una condición funcionalista de la política pública que no ha permitido que los verdaderos actores del territorio participen y que la gestión de riesgos se centralice en manos de unos pocos. Todo esto ha contribuido a que no se tenga una gestión del riesgo adecuada.

La gestión del riesgo en Colombia es un proceso relativamente nuevo, aunque se viene retomando el término desde mediados de los noventa. Ha existido ambigüedad en la comprensión y aplicación en los territorios. Producto de ello, es que en los territorios la terminología es aún desconocida y no se da la importancia necesaria a un proceso que es transversal al desarrollo.

Si bien es cierto a nivel nación se identifica un modelo de desarrollo que en muchas ocasiones contrasta con las necesidades locales y que generalmente aporta a la concentración de recursos y por otro lado genera espacios de exclusión. La capacidad institucional se ve limitada en el intento de poder llegar a todos los rincones de la nación, y cuando lo hacen, se hace de manera parcial e intermitente.

Con una visión de desarrollo local, enmarcada en un proceso de gestión de riesgos de desastres se plantea que se debe desarrollar una estrategia que permita realizar una lectura más integral del territorio y a su vez permita reducir los riesgos de desastres. Esta estrategia debe responder a unos vacíos operativos y técnicos que hasta la actualidad se han presentado dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. Hoy en día existe una Estrategia Municipal de Respuesta conocida como EMRE, la cual obedece a un proceso de instrumentalización que como su nombre lo dice solo se preocupa por la respuesta, y por su condición genérica del riesgo, desconoce varias particularidades de los territorios especialmente a la presencia de grupos étnicos. En consecuencia, se puede considerar que no es un instrumento que sea participativo.

La siguiente propuesta de Estrategia busca generar reducción de riesgo de desastres entendida desde las *fases ideales para una adecuada gestión del riesgo* y no solo desde lo que considera la Ley 1523 de 2012 en términos de procesos de reducción.

Además, se pretende encontrar una articulación con las prioridades uno y dos del Marco de Acción de Sendai: *Comprender el riesgo de desastres y Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres*.

Según Ortegón (2008),

La estrategia simboliza el conjunto de acciones que se llevan a cabo para lograr un determinado fin. Es una relación causa-efecto entre el desempeño buscado y los factores que lo influyen...conceptualiza cómo alcanzar mejor los objetivos propuestos en una situación dada... en cuyo marco deben operar los actores, las acciones y los instrumentos para alcanzar los objetivos formulados (el quién, el qué y el cómo). Es, en suma, el arte de coordinar acciones y de maniobrar instrumentos para lograr un objetivo (Ortegón 2008, 72).

En tal sentido, se busca generar acciones que respondan a las prioridades y generen una gestión del riesgo, adecuada a las necesidades del territorio, para lo cual se plantea que debe existir tres ejes o pilares sobre los cuales se deben desarrollar todas las acciones que contemplen la estrategia.

Como primer pilar esta la *gobernanza*, entendida como la capacidad de transmitir responsabilidades entre los actores y poder entre todos gestionar intereses comunes en un territorio y obtener resultados de manera sostenible en el tiempo. Entre las ventajas de la gobernanza, está la capacidad de poder generar territorialidad e identidad.

Un segundo pilar y sin el cual no se podría dar el primero es la *participación*, que debe ser un proceso sistémico donde se instaure la posibilidad que todos los actores con un interés común puedan vincularse de manera adecuada y les permita alcanzar sus objetivos (Trevin et al. 2006, citado por Ortegón 2008).

Como tercer pilar se tiene a la *articulación*, si bien parece muy obvio, la praxis ha demostrado que este aspecto es el que más falencias presenta, y más aún cuando la normatividad y los instrumentos de gestión del riesgo, se siguen considerando de manera genérica. Otro aspecto importante, es la manera como a nivel territorial, los entes territoriales presentan desarticulación en sus instrumentos de planificación territorial y los de la gestión política.

A partir del análisis de los imaginarios y percepciones de los pueblos indígenas Pastos y Awá se determinó que existen elementos culturales comunes que influyen de

manera directa, los cuales se consideran deben ser preponderantes en la determinación de acciones que busquen una adecuada gestión del riesgo en los territorios.

Como objetivos generales se tendrán los que se desglosen de las *fases ideales para una adecuada gestión del riesgo*, en este sentido el primer objetivo será:

4.2.1 Aumentar el conocimiento del riesgo con un enfoque étnico-territorial.

Para este objetivo se tendrán que realizar las siguientes acciones:

- Se identificarán y localizarán las zonas donde las comunidades reconozcan la presencia o antecedentes de manifestaciones de fenómenos naturales y que hayan afectado los bienes o a las personas que allí habitan. La estrategia será aprovechar los escenarios de encuentro que tengan las comunidades, en especial donde se reúnen abuelos y sabedores que a través de sus relatos nos permiten conocer los antecedentes del territorio.
- Para analizar las características del riesgo se deberá desglosar los tipos de amenazas que existen en el territorio, las cuales se relacionan con fenómenos naturales y si existen algún tipo de relacionamiento de estos con sus orígenes o cosmovisión, un escenario ideal para este tipo acción puede ser las Mingas de Pensamiento, en donde sabedores, abuelos y comunidad hablan acerca de su entorno, de su pasado y de su presente. Un elemento importante a identificar será la vulnerabilidad, la cual debe entenderse desde las características particulares de cada pueblo, así como su proceso de formación dinámico, es de resaltar, que se tiene que avanzar en reconocer otros tipos de vulnerabilidad, por sobre la exposición o vulnerabilidad física. De igual manera, este análisis del riesgo se tiene que realizar bajo el principio de la autonomía y respeto, lo que quiere decir que no puede existir un lenguaje dominante, ni una imposición de conocimiento.
- El proceso de la comunicación dentro de la gestión del riesgo es de suma importancia y más cuando se quiere que los mensajes sean recibidos, analizados e interpretados en una misma lógica. Para esta acción se requiere comprender elementos organizacionales de los grupos étnicos, así como elementos de su cosmovisión con el fin de no transgredir sus

imaginarios, de igual manera, buscar articular los objetivos que se plantean desde la institucionalidad y los principios de autonomía que los pueblos poseen. De manera operativa, se establecen dos elementos como la Minga del Pensamiento y la Guardia Indígena, que pueden aportar en los canales de información. No se puede dejar de lado que, al existir lenguas propias, como es el caso del Awapit, se debe traducir los mensajes para que puedan tener mayor acogida por la comunidad, a la vez que refuerza aspectos de su cultura.

Un segundo objetivo que se debería tener en cuenta tiene que ver con la *planificación y la prevención* en este sentido se puede proponer:

4.2.2 Mejorar los procesos de planificación y prevención de riesgos de desastres en territorios con presencia de grupo étnicos.

- Una de las principales herramientas en los procesos de la gestión del riesgo es la planificación, en tal sentido se deberá buscar incorporar algunos elementos conceptuales de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación de los pueblos indígenas, como en los *planes de vida*, en los cuales no se distingue de manera explícita condiciones propias de los territorios que pueden ser significativas para el análisis y comprensión del riesgo. De igual manera los instrumentos tradicionales como plan de desarrollo y plan de ordenamiento territorial de los municipios desconocen la existencia de otro tipo de instrumentos de planificación que son importantes en la dinámica territorial, demostrando una completa desarticulación que repercute en el entendimiento del territorio. La nueva formulación de los instrumentos de planificación debe incluir aspectos de gestión de riesgo y articularse entre si, valorando y visibilizando otros tipos de conocimiento del territorio como el de los pueblos ancestrales.
- Una evidente debilidad que existe en todos los sistemas gestión es la inexistencia de un mecanismo que permita hacer seguimiento y evaluación de la gestión, pero no solo se subsana con la mera existencia, se deben crear o desarrollar estos mecanismos pensados en ampliar la participación efectiva, apuntando hacia procesos de gobernanza.

- Una de las principales acciones propuestas para una gestión adecuada del riesgo es la implementación de sistemas de alerta temprana comunitarios, ya que permite desarrollar diferentes componentes de la gestión del riesgo como es el aumento del conocimiento de las amenazas, análisis del riesgo, procesos de comunicación, mejorar y aumentar la capacidad de respuesta por parte de las comunidades, entre otras. A la vez que permita construir tejido social o fortalecerlo según sea el caso. No se debe confundir un sistema de alerta temprana comunitario con mecanismos de monitoreo y vigilancia como hasta la actualidad ocurre en el Sistema Nacional de gestión del Riesgo. La autonomía que presentan las comunidades o pueblos indígenas puede considerarse una potencialidad para la implementación de los Sistemas de Alerta Temprana Comunitarios.
- En cuanto a la prevención y mitigación sea con medidas correctivas o prospectivas estas deberán ser respetuosas de la autonomía de los pueblos y ampliamente concertadas en espacios propios como las Mingas de Pensamiento, y su difusión y aplicación deben estar orientadas y mediadas por las Guardias Indígenas.

Como tercer objetivo se tendrá:

4.2.3 Establecer un sistema de respuesta ante emergencias y desastres en territorios con presencia de grupos étnicos.

- Por las características geográficas en donde normalmente se localizan los grupos indígenas, las condiciones de acceso suelen ser limitadas, por tal motivo se plantea que debe existir en los territorios personal debidamente preparado para afrontar situaciones de emergencia o de desastre, esta primera respuesta generalmente se centra en la comunidad, pero muy pocas veces esta se encuentra preparada para afrontarla. Una acción para realizar una adecuada respuesta debe partir de la preparación de la comunidad, en este caso se puede realizar a través de las *Guardias Indígenas*, que se podrían potenciar en un tipo de brigadas, que, a su vez, sean sensibilizadores sobre las buenas prácticas y de una ocupación armónica del territorio. Esta preparación para la respuesta tiene que estar orientada

por los cuerpos de socorro institucionalmente reconocidos, y se deberán establecer protocolos acordes a las dinámicas del territorio, de igual manera, debe existir una articulación entre estas, preferiblemente estableciendo vínculos de acompañamiento y articulación en las Estrategias Municipales de Respuesta (EMRE). Las Guardias Indígenas, al ser representativas de la comunidad y encargarse de la primera respuesta deberán estar debidamente dotadas de elementos de comunicación como también lo necesario para prestar la primera asistencia. Es de resaltar que la formación técnico operativa que se ofrezcan a la comunidad, tendrá que hacerse bajo los principios de autonomía y respeto por el otro. Las formas asociativas de trabajo como la minga aparte de fortalecer el tejido social se pueden potencializar como una estructura organizada que permita dar una adecuada respuesta.

Las fases de recuperación, rehabilitación y reconstrucción requieren de unas características especiales en el caso de existir comunidades indígenas ya que una respuesta genérica o estandarizada puede afectar gravemente su autonomía y sistemas de valores culturales. Para tal fin se propone el siguiente objetivo:

4.2.4 Establecer mecanismos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción con un enfoque étnico, que reduzca el impacto sociocultural.

- Los procesos de recuperación requieren de una preparación la cual debe estar sujeta a las características propias del territorio al cual se quiere intervenir, en estos casos al existir comunidades indígenas, las particularidades tanto de sus modos de vida como sus modos de hábitat, se verán afectados por la emergencia, y posteriormente por la manera en cómo se realice la recuperación, esto debido a que se tiene supremamente estandarizados los mecanismos de respuesta y la forma como se actúa, la misma que puede afectar los usos y costumbres de las comunidades.
- Posterior al impacto sea de una emergencia o un desastre, la reconstrucción de los asentamientos es una tarea que generalmente en Colombia se viene desarrollando de manera genérica, o sea que es inconsulta con los beneficiarios o con los damnificados y responde únicamente a un interés institucional de suplir necesidades residenciales, bajo un esquema de

negocio de empresas constructoras que encuentran en el *desastre*, oportunidades. Estas características hacen que las condiciones de hábitat se modifiquen potencialmente de manera que trasgreden aspectos culturales de las comunidades, para contrarrestar de alguna manera este impacto, se plantea que el proceso de reconstrucción de asentamientos se realice a través de mingas y conservando características de hábitat tradicionales, y que conjugan con sus tradiciones y cosmovisión.

- La rehabilitación y recuperación económica y social es otro de los aspectos que requiere una mayor participación por parte de los beneficiarios, para así recomponer su espíritu genérico que actualmente posee. Los modos de vida de las comunidades no siempre se reconocen de manera muy expresa, sino que poseen lógicas muy particulares a los territorios y a los procesos de su estructura de organización social, en tal sentido, cada proceso de recuperación, rehabilitación social y económica tendrá que poseer un profundo conocimiento de los actores y de sus dinámicas sociales y culturales.

Las anteriores acciones que se plantearon surgen como producto del análisis reflexivo y práctico encontrado como una gran debilidad en los procesos de la gestión del riesgo, por las características mismas de las diferencias propias de cada uno de los pueblos indígenas, no se puede llegar a un nivel de mayor detalle, sino que se entregan acciones que se pueden considerar como lineamientos y que permiten dar una orientación para generar una adecuada gestión del riesgo en territorios donde existen este tipo de comunidades y que a la fecha se las viene invisibilizando.

CONCLUSIONES

- El cambio del paradigma en la gestión del riesgo de desastres en Colombia es una necesidad urgente, ya que las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, así como los entes territoriales, no reconocen otras maneras de poder reducir los riesgos, sino es por la vía de la intervención de las amenazas y la eliminación de la exposición, lo cual tampoco permite avanzar en procesos de gobernanza y en una gestión del riesgo incluyente y proactiva.
- La visión reactiva que tiene el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es una condición heredada del antiguo paradigma de la atención de desastres y en la cual solo se ha garantizado las visiones paternalistas del Estado, en términos de entregas de ayudas y hasta de generar damnificados de profesión. Si bien el SNGRD en Colombia es fuerte en respuesta, se debe avanzar en generar una cultura del riesgo incluyente y diferencial para no transgredir aspectos culturales de las comunidades étnicas.
- En Colombia se deberían implementar mecanismos que permitan hacer una gestión diferencial del riesgo, debido a la gran diversidad cultural y étnica que tiene este territorio y el cual está sustentado y reconocido en el Constitución Política de 1991 y la Ley 1523 de 2012, pero en acciones puntuales de política pública, no se hace las distinciones necesarias, por lo cual el conflicto con estas comunidades es asegurado cada vez que se requiere hacer intervenciones de gestión de riesgos.
- En una adecuada gestión del riesgo de desastres, se debe, identificar los actores con sus características e indagar sobre sus procesos de ocupación del espacio, así también, elementos representativos de su cultura y prácticas sociales a todo nivel. Buscar comprender el modelo de relacionamiento entre las prácticas humanas y el medio natural, debe ser una acción particular para cada territorio, sin obviar, las relaciones de poder que se ejercen en él, ya que su manifestación no siempre es visible, pero supremamente influyente en las acciones que se han de desarrollar.
- En el contexto colombiano se ha evidenciado una excesiva instrumentalización del proceso de gestión del riesgo de desastres, representada en una serie de guías y formatos que pueden aportar en la labor administrativa, pero que aseguran una

condición genérica del riesgo, lo cual no permite que se pueda ampliar en la comprensión de los riesgos, ni mucho menos que las acciones que se puedan plantear sean de pertinentes a los territorios y a los actores que están involucrados.

- Los Marcos internacionales para reducción del riesgo de desastres deben ser más que un horizonte de buenas intenciones que se plasman de manera implícita en las normativas nacionales, se debe crear los mecanismos que permitan que esas buenas acciones se puedan materializar en contextos locales y con pertinencia para las comunidades, lo cual permita como en el caso de esta investigación, aportar a las prioridades 1 y 2 del Marco de Acción de Sendai.
- La gobernanza en la gestión del riesgo, debe ser una prioridad en materia de política pública y para lo cual se debe desarrollar instrumentos, como esta investigación, que permitan profundizar en el conocimiento de las particularidades, tanto de las comunidades como de los procesos que en los territorios se den. En consecuencia, que permitan ampliar el conocimiento de los riesgos, en su integralidad, tanto de la percepción que se tenga del medio y sus amenazas, como de las dinámicas con las se crean y reproducen las vulnerabilidades.
- En la gestión del riesgo de desastres no solamente es importante conocer la génesis del fenómeno natural y buscar su predicción, es necesario buscar analizar e interpretar para poder reducir el impacto que pudiese generar éste, de tal manera, que se requiere descifrar algunas valoraciones socioculturales que están inmersas dentro del proceso de la tradición oral y que se pueden ungir como punto de entrada a un proceso de reducción.
- El imaginario que posee el pueblo indígena Awá en términos de comprender fenómenos naturales es más nutrido que el expresado por las comunidades del pueblo Pasto, así, se evidencia en los relatos recogidos en los diferentes conversatorios y talleres con la comunidad. Una de las causas puede estar en que el pueblo Awá conserva su lengua nativa el Awapit, la cual es de obligatoria enseñanza en los colegios. Otra de las razones puede estar en las condiciones de aislamiento que tiene la comunidad con respecto a los centros poblados no indígenas, así como la no existencia de grandes aglomeraciones poblacionales en su territorio.

- La tradición oral como mecanismo para difundir el conocimiento propio de su cultura y de su territorio, se ha venido deteriorando a medida que su vinculación y relación con los centros poblados se hace más constante, esto se debe a la generación de necesidades con el consumo de mercado.
- En los pueblos Awá y Pastos, la tradición oral se ha venido perdiendo con las nuevas generaciones, lo que implica una pérdida progresiva de su acervo cultural y de identidad, esta condición hace que se deba analizar de manera muy concreta cuales van hacer las estrategias de intervención para cada pueblo, y en particular, identificar a que porción de la comunidad se requiere intervenir, ya que sería un graso error pensar que por ser una población de las misma etnia, la acogida por parte de la comunidad pueda ser la misma.
- Uno de los grandes conflictos que se ha presentado en la prevención de desastres en el departamento de Nariño, específicamente en el caso Galeras¹⁶, ha sido el sobreponer e imponer el conocimiento científico de las ciencias duras (Vulcanología, Geología, Sismología, etc.) sobre el saber tradicional de las comunidades locales. Si bien, no se puede reconocer a todos como grupos étnicos diferenciales, si existen unos acervos culturales de tradición, tanto en sus procesos de ocupación como en las prácticas de su cotidianidad, las cuales se rompen y se destruyen con inserción de medidas genéricas de reducción de gestión del riesgo, en especial en procesos de atención y prevención de emergencias.
- Una característica del pueblo indígena de los Pastos en el departamento de Nariño es su acentuada transmutación de indígena a campesino en la gran mayoría de los territorios donde se asientan, esto debido a la alta interacción espacial con comunidades no indígenas y la cercanía a asentamiento de centros poblados de relevancia departamental dentro sus territorios¹⁷, por tal motivo, a la vista de la tecnocracia institucional, desarrollar, un enfoque diferencial de la gestión del riesgo se podría considerar infructuoso, pero esta visión simplista no permite

¹⁶ Se toma este ejemplo por ser el más representativo de los conflictos que genera una visión fiscalista de la gestión del riesgo, donde se ha impuesto el saber técnico, sobre el conocimiento popular y la cultura de las comunidades.

¹⁷ Es el caso de la ciudad de Ipiales segunda en importancia después de Pasto que se encuentra localizada en territorio de los Pastos, de igual manera el centro poblado del municipio de Cumbal, entre otros

comprender la complejidad del espacio geográfico¹⁸, y en consecuencia todo proceso de gestión de riesgos que se oriente desde el enfoque institucional se concebirá como una imposición y por lo tanto su efectividad se verá comprometida y se garantizará de inicio un conflicto con la comunidad.

- Si bien los Awá no ha tenido grandes situaciones de emergencia o desastre, no quiere decir que no las vayan a tener, por tal razón, se hace necesario que se tenga un marco de referencia frente a la actuación en caso de emergencia o desastres y también para que sus condiciones de riesgo actuales, puedan ser reducidas de manera que no se entre en conflicto con su cultura o se pueda transgredir sus imaginarios y demás elementos de su cosmovisión.

¹⁸ Tal como lo plantea Milton Santos, el Espacio Geográfico es el conjunto indisoluble del sistema de acciones y sistema de objetos, y a través del cual se desprenden un nivel complejo de interacciones que no siempre es visible como las relaciones de poder, la territorialidad, la autoridad, etc.

BIBLIOGRAFIA

- Baas, Stephan. Ramasamy, Selvaraju. Dey, Jennie y Battista, Federica. 2009. Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres, Una Guía. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO - Roma. División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas. 1968. La construcción social de la realidad. Buenos Aires. Amorrortu editores.
- Boisier, Sergio. 2003. “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico”. En *Estudios Sociales*, vol. XII, núm. 23, enero-junio, 2004, pp. 10-36. Visita marzo 13 2013. En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41702302>
- Capel, Horacio. 1973. “Percepción del medio y comportamiento geográfico”. En *Revista de Geografía*, pp. 58-150. S.l.
- Campos, A. Niels Holm-Nielsen, Carolina Diaz, Diana Rubiano, Carlos R, Costa, Fernando Ramírez y Eric Dickson. 2012. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Bogotá: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y el Caribe.
- Chardon Anne-Catherine. 2012. “Ciudad y vulnerabilidad el reasentamiento desde una visión de hábitat humano”. Ponencia en: Seminario Regional El lugar de las ciencias sociales en la investigación científica sobre riesgos y vulnerabilidades en áreas urbanas. Noviembre 21 y 22 de 2012. Quito, Ecuador. SNGR-Ecuador, IRD, PNUD, FLACSO.
- Colombia, “Ley 21. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”. Congreso de Colombia, (Bogotá, 4 marzo 1991).
- , “Ley 1523. Política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Congreso de Colombia, (Bogotá, 24 abril 2012).
- , Presidencia de la República, Decreto 4530 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones”

- EIRD. 2009. Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD / ISDR), Ginebra. www.unisdr.org.
- Enríquez, Jorge y Rangel, Sander. 2008. “Capital social: una revisión del concepto”. En *Revista CIFE No 13*, pp 250-263. Bogotá. Universidad Santo Tomas.
- Escobar, Arturo. 2012. Una minga para el postdesarrollo. Bogotá. Ediciones Desde abajo.
- Gellert-de Pinto, G. I. 2012. “El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo”. *Boletín Científico Sapiens Research*, 2(1), 13-17. Visita 20 enero 2013. Disponible en: http://www.desenredando.org/public/varios/2012/2012_SapiensResearch_GiselaGellert_ElCambiodeParadigma.pdf.
- Gobernación de Nariño. 2016. Plan participativo de desarrollo departamental “Nariño corazón del mundo” 2016 -2019. Pasto.
- Grupo Waira, “Libre como el Viento”. 2014. Fortaleciendo Nuestra Identidad Cultural como herencia de nuestros mayores. Resguardo Indígena Gran Mallama, Gran Territorio del Pueblo de los Pastos. Pasto. Agencia de Desarrollo Local de Nariño (ADEL-en convenio con ECOPETROL).
- Hernández, Yolanda. 2013. “Análisis de imaginarios y percepciones asociados a fenómenos naturales para una adecuada gestión del riesgo”. Tesis doctoral. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Maskrey, Andrew. 1994. Comunidad y Desastres en América Latina. En Lavell Allan. *Viendo en Riesgo*. Bogotá: FLACSO - La Red -Tercer Mundo.
- Montañez, G. Delgado, O. 1998. Espacio, Espacio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de geografía, Vol. VII, No 1-2. Bogotá. Universidad Nacional.
- Naciones Unidas. 2015. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Miyagi. UN.
- Klein, Juan Luis. 2005. “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”. En *Revista Eure (Vol. XXXI, N.º 94)*, diciembre 2005, pp. 25-39, Santiago de Chile.

- Lavell, Allan. 1996. "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. En: Ciudades en Riesgo, degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres". Fernández, María (compiladora) Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. sl. Versión digital disponible en: <http://www.desenredando.org>. Visita 8 enero 2013.
- , 1996. *La gestión de los desastres (1): Hipótesis, concepto y teoría*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina - La Red. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO. Disponible en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc8380/doc8380.htm#sthash.mx0whVBq.dpuf>. Visita 21 enero 2013.
- Rebotier, Julien. 2009. "La dimensión territorial de los riesgos urbanos en Caracas, La Pertinencia de las Ciencias Sociales: Ecología Política y Construcción Social". En: La gestión del riesgo urbano en América Latina: recopilación de artículos. EIRD, Panamá.
- Restrepo, Eduardo. 2015. Intervenciones en teoría cultural. Popayán. Editorial Universidad del Cauca.
- Portes, Alejandro. 2004. Capital social: Promesas y obstáculos para su papel en el desarrollo. El desarrollo futuro en América Latina. Neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo. Colección En Clave de Sur. ILSA. Bogotá D.C.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Superar la Desigualdad. 2007. Reducir el Riesgo: Gestión de Desastres con Equidad de Género, México, D.F. Disponible en: <http://www.preventionweb.net/publications/view/2980>.
- , Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Superar la Desigualdad. 2009. Integrando La Reducción Del Riesgo de Desastres en La CCA y el MANUD. Sl. Disponible en: http://www.preventionweb.net/files/10760_undgdrguidancenotespanish28lowres_o.pdf.
- , Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Superar la Desigualdad. 2010. Desarrollo de capacidades para la reducción del riesgo de desastres. Nueva York. Disponible en: www.undp.org/content/.../Reduccion-%20Desarrollo%20de%20Capacidades%20.pdf?.

- , Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (sd). – Diplomado de Especialización en Desarrollo Local y Gestión Integral del Riesgo. Unidad 2 - Introducción a la Gestión Integral del Riesgo. Escuela Virtual PNUD. www.escuelapnud.org
- Ortegón, Edgar. 2008. Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Organización del Convenio Andrés Bello, Bogotá. Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Restrepo, Eduardo. 2005. Intervenciones en Teoría Cultural. Popayán. Sello Editorial Universidad del Cauca.
- Thomas, Javier. 2011. “Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica?”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, 48: 133-157 (2011). Visita febrero 22 2013. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-340220110001000008&script=sci_arttext.
- Twigg, John. 2007. Características de una Comunidad Resiliente ante los Desastres: Nota Guía. Primera versión. Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group. Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido. Disponible en: http://www.benfieldhrc.org/disaster_studies/projects/communitydrrindicators/community_drr_indicators_index.htm
- Turnbull, M. Sterrett, Ch. Hilleboe, A. 2013. Hacia la Resiliencia, Una Guía para la Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático. Practical Action Publishing Ltd. Warwickshire. Disponible en: www.practicalactionpublishing.org.
- Unidad Indígena Del Pueblo Awá– UNIPA. 2006. Plan de Vida de las Comunidades Indígenas del Pueblo Awá. UNIPA. S.l.
- Urrutia, Víctor. 1999. Para comprender que es la ciudad, teorías sociales. Pamplona. Editorial Verbo divino.
- Vallejos Ch, M. A. 2009. “La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública (1982 -2008)”. Tesis de maestría. FLACSO. Quito, Ecuador.
- Velásquez S, J. Andrés. 2015. “El proceso de reasentamiento en la modificación de la vulnerabilidad física y social en las zonas de amenaza volcánica alta en los sectores urbanos de Pasto y La Florida, departamento de Nariño, Colombia”. Tesis de maestría. FLACSO. Quito, Ecuador.

Quiñones O, Edgar. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. CAB, Serie Ciencia y Tecnología No. 168. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos. Bogotá.